



31761116503681



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503681>





CA1  
YC32  
-H76

Government  
Publications

83



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

*Présidente:*  
L'honorabile SHIRLEY MAHEU

Monday, October 28, 2002  
Monday, November 18, 2002 (*in camera*)

Le lundi 28 octobre 2002  
Le lundi 18 novembre 2002 (à huis clos)

Issue No. 1

Fascicule № 1

Organizational meeting  
and  
Future business of the committee

Réunion d'organisation  
et  
travaux futurs du comité

INCLUDING:  
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Rule 104)

Y COMPRIS:  
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(article 104)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Maheu
Ferretti Barth	Poy
Fraser	Rivest
Jaffer	Rossiter
LaPierre	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 18, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu  
*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Maheu
Ferretti Barth	Poy
Fraser	Rivest
Jaffer	Rossiter
LaPierre	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 18 novembre 2002*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 21, 2002:

The Honourable Senator Fraser for the Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights;

That the documents and evidence received by the committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the committee; and

That the committee table its final report mp later than June 27, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 21 novembre 2002:

L'honorable sénateur Fraser, au nom de l'honorable sénateur Maheu, propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne reçoive la permission d'étudier, afin qu'en faire rapport, l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme;

Que les documents et témoignages recueillis par le comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature soient renvoyés au Comité; et

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 28, 2002

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5 p.m., in room 257, East Block, for the purpose of organization.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Fraser, LaPierre, Maheu, and Poy (5).

*Also present:* Carol Hilling from the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to organize pursuant to rule 88.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator LaPierre moved — That the Honourable Senator Maheu be Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Maheu took the Chair.

The Honourable Senator Beaudoin moved — That the Honourable Senator Rossiter be Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Fraser —

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator LaPierre — That the committee print copies of its proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Poy — That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 28 octobre 2002

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour organiser ses travaux.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Fraser, LaPierre, Maheu et Poy (5).

*Également présente:* Carol Hillings de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, procède à l'organisation de ses travaux.

Le greffier du comité préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur LaPierre propose — Que l'honorable sénateur Maheu soit élue à la présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Maheu occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que l'honorable sénateur Rositer soit élue à la vice-présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Fraser —

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur LaPierre — Que le comité fasse imprimer ses délibérations et que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poy — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre les témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre représentant le gouvernement et un membre de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport de dépenses faites au cours de la dernière session.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Fraser —

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin —

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair or the Deputy Chair together with the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Poy — That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator LaPierre — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Fraser —

Que, le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin —

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidence ou à la vice-présidence de concert avec le greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poy — Que, le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur LaPierre — Que, le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1999; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des

expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Poy —

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the Chair should communicate with the other members of the committee to find out if meeting between 5:30 and 8:30 p.m. every second week could be agreeable to them.

It was agreed that members should send their ideas on future business for the committee to the Chair in writing.

It was agreed that the committee's web site be checked for interactive capability with the general public.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, November 18, 2002

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day *in camera* at 5:37 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, Hubley, Maheu, Poy and Rossiter (7).

*Also present:* Carol Hilling from the Library of Parliament.

The committee proceeded to discuss its future business.

Members agreed that their research staff could remain in the room.

The Chair advised members that the committee would meet every second week from 5:30 to 8:30 p.m. in room 257 of the East Block. Members learned that the next two meetings would take place on November 25 and on December 9, 2002.

dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin de même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, et que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poy —

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que la présidence devrait communiquer avec les autres membres du comité pour déterminer si la tenue d'une séance entre 17 h 30 et 20 h 30 toutes les deux semaines leur convient.

Il est convenu que les membres devraient communiquer par écrit leurs idées concernant les travaux futurs du comité.

Il est convenu que l'on examine la possibilité que le site Web du comité permette au public de participer de façon interactive.

À 17 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 18 novembre 2002

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 37, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, Hubley, Maheu, Poy et Rossiter (7).

*Également présente:* Carole Hilling de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Les membres conviennent que le personnel de recherche peut rester dans la pièce.

Le président informe les membres que le comité se réunira toutes les deux semaines entre 17 h 30 à 20 h 30 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est. Les membres apprennent que les deux prochaines réunions auront lieu le 25 novembre et le 9 décembre 2002.

Members agreed that the committee would finish its study on Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights before tackling any other issue. Members authorised the Chair to seek from the Senate an Order of Reference to that effect, wherein the committee would table its final report on this topic no later than June 27, 2003. Additional witnesses for this study could include Mark Bantey, a Montreal-based lawyer, as well as some academics. The first draft of the committee's final report was circulated to members, for discussion at the November 25 meeting.

As well, members debated whether the committee should focus its future work on international or domestic human rights issues. Possible studies suggested thus far include same-sex marriages and the impacts on human rights of September 11, 2001. The Chair reminded those members who have not already done so to quickly forward to her office their written suggestions for topics to study. Members agreed that the committee should be prepared to look at the annual reports to be tabled by the government according to the Anti-Terrorism Act (S.C. 2001, c. 41).

At 6:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du comité,  
Richard Maurel  
Acting Clerk of the Committee*

Les membres conviennent que le comité terminera son étude sur l'adhérence possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme avant de s'attaquer à une autre question. Les membres autorisent la présidence à obtenir un ordre de renvoi au Sénat à cet effet et dans lequel il sera fait mention que le comité déposera son rapport final relativement à cette question au plus tard le 27 juin 2003. Parmi les témoins qu'on pourrait entendre relativement à cette étude figure Mark Bantey, un avocat de Montréal de même que certains universitaires. La première ébauche du rapport final du comité est distribuée aux membres aux fins de discussion à la réunion du 25 novembre.

En outre, les membres discutent de la possibilité d'axer ses travaux futurs sur questions de droits de la personne aux niveaux international ou national. Parmi les études proposées jusqu'à maintenant figurent le mariage entre partenaires de même sexe de même que les répercussions des événements du 11 septembre 2001 sur les droits de la personne. La présidence rappelle aux membres qui ne l'ont pas déjà fait de faire parvenir rapidement à son bureau leurs suggestions concernant des sujets d'étude. Les membres conviennent que le comité devrait être prêt à examiner les rapports annuels déposés par le gouvernement conformément à la Loi antiterroriste (S.C. 2001, c. 41).

À 18 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 29, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

**FIRST REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-seventh Parliament are as follows:

1. With respect to its study of issues relating to human rights and, *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations:

Professional and Other Services	\$ 3,370
Transport and Communications	\$ 734
Other Expenditures	\$ 234
Witness Expenses	\$ 17,635
<b>Total</b>	<b>\$ 21,973</b>

2. With respect to its study of the status of Canada's adherence to international human rights instruments and the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements:

Professional and Other Services	\$ 12,133
Transport and Communications	\$ 32,057
Other Expenditures	Nil
Witness Expenses	\$ 8,632
<b>Total</b>	<b>\$ 52,822</b>

During the session under consideration, Your Committee considered two orders of reference, held 19 meetings, and received evidence from 57 witnesses over some 44 hours. In addition, a delegation of Committee members participated in a fact-finding mission and met with over 60 other individuals. Your Committee submitted three reports relating to its work.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 29 octobre 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

**PREMIER RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le Comité au cours de la première session de la trente-septième législature:

1. Relativement à son étude de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Services professionnels et autres	3 370 \$
Transports et communications	734 \$
Autres dépenses	234 \$
Dépenses des témoins	17 635 \$
<b>Total</b>	<b>21 973 \$</b>

2. Relativement à son étude de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application et en fait rapport:

Services professionnels et autres	12 133 \$
Transports et communications	32 057 \$
Autres dépenses	Aucune
Dépenses des témoins	8 632 \$
<b>Total</b>	<b>52 822 \$</b>

Durant la session en cause, votre Comité a examiné deux ordres de renvoi, tenu 19 réunions et entendu 57 témoins sur une période d'approximativement 44 heures. En plus, une délégation de membres du Comité a entrepris une mission d'étude, durant laquelle plus de 60 autres individus ont été rencontrés. Votre Comité a soumis trois rapports relativement à son travail.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

SHIRLEY MAHEU

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday October 28, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5 p.m., pursuant to rule 88 of the Senate, for an organization meeting.

[Translation]

**Ms. Line Gravel, Clerk of the Committee:** Honourable Senators, the first item of business is the election of the Chair. I am ready to entertain motions to that effect.

**Senator Lapierre:** Honourable senators, I move that the Honourable Senator Maheu do take the Chair of this committee.

[English]

It is moved by Senator LaPierre that Senator Maheu become chair of the committee. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Gravel:** I welcome Senator Maheu to the chair of the committee.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[Translation]

**The Chairman:** The second item of business is the election of the Deputy Chair.

**Senator Beaudoin:** I move that the Honourable Senator Rossiter be Deputy Chair of this committee.

[English]

**The Chairman:** Are there any abstentions or objections? Is it agreed, honourable senators, that Senator Rossiter be deputy chair of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item on the agenda is the Subcommittee on Agenda and Procedure. The motion reads:

The Subcommittee on Agenda and Procedure will be composed of the Chair and the Deputy Chair, and one other member of the Committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda to invite witnesses, and to schedule hearings.

**Senator Beaudoin:** Do we elect another member for the steering committee?

**The Chairman:** It is done after consultation. I will need someone to move this motion.

**Senator Fraser:** I so move.

**Senator LaPierre:** With whom would you consult?

**The Chairman:** The leadership, usually.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 28 octobre 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 heures, conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat pour une réunion d'organisation.

[Français]

**Mme Line Gravel, greffière du comité:** Honorable sénateurs, le premier point à l'ordre du jour est l'élection à la présidence. Je suis maintenant prête à recevoir les candidatures.

**Le sénateur Lapierre:** Honorable sénateurs, je propose que l'honorable sénateur Maheu soit présidente de ce comité.

[Traduction]

Il est proposé par le sénateur LaPierre que le sénateur Maheu soit élue à la présidence du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Gravel:** J'invite le sénateur Maheu à prendre le fauteuil.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[Français]

**La présidente:** Le point numéro 2 à l'ordre du jour est l'élection à la vice-présidence.

**Le sénateur Beaudoin:** Je propose l'honorable sénateur Rossiter à la vice-présidence du comité.

[Traduction]

**La présidente:** Y a-t-il des abstentions ou des objections? Plaît-il aux honorables sénateurs d'élire le sénateur Rossiter à la vice-présidence du comité?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le point suivant porte sur le Sous-comité du programme et de la procédure. Je vous lis le texte de la motion:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir le calendrier des audiences.

**Le sénateur Beaudoin:** Faut-il élire un autre membre au comité de direction?

**La présidente:** Après consultation. Quelqu'un peut faire la motion?

**Le sénateur Fraser:** Je le propose.

**Le sénateur LaPierre:** Après avoir consulté qui?

**La présidente:** Les leaders, habituellement.

## [Translation]

**The Chairman:** The next item is a motion to print the committee's proceedings.

That the committee print 200 copies of its proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

**Senator Beaudoin:** It is customary for the Chair to be the only person authorized to set the number of copies?

**The Chairman:** Yes, it is customary.

**Senator Beaudoin:** Fine then.

## [English]

**Senator LaPierre:** We are asking the chair to set the number of what?

**The Chairman:** The number of copies of our proceedings to be printed to meet the demand.

## [Translation]

Five hundred, or two hundred copies. Sometimes, copies are required solely for committee members.

## [English]

**Senator LaPierre:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion No. 5 relates to the authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present. I need someone to move that:

Pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

**Senator Poy:** I so move.

## [Translation]

**Senator Beaudoin:** Is it also customary to proceed when a quorum is not present?

## [English]

**The Chairman:** It is because very often that we have witnesses coming in from, say, the West Coast. If we do not have quorum, they have wasted their trip and we have wasted money paying for the trip. It has been recommended that as long as there is a member of the opposition present, we can hear witnesses.

**Senator Beaudoin:** That is right.

## [Français]

**La présidente:** Le prochain point à trait à l'impression des délibérations du comité.

Que le Comité fasse imprimer 200 copies de ses délibérations; et

Que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce la présidente seule qui décide du nombre de copies? Est-ce l'usage?

**La présidente:** C'est l'usage.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord.

## [Traduction]

**Le sénateur LaPierre:** Nous demandons à la présidence de fixer la quantité de quoi au juste?

**La présidente:** Le nombres d'exemplaires du compte rendu des délibérations du comité à faire imprimer selon les besoins.

## [Français]

Cinq cents, deux cents copies. Parfois ce sont simplement des copies pour les membres du comité.

## [Traduction]

**Le sénateur LaPierre:** J'en fais la motion.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** La motion numéro 5 porte sur l'autorisation de tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum. Je demanderais à quelqu'un de proposer:

Que conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du parti ministériel et un membre de l'opposition soient présents.

**Le sénateur Poy:** Je le propose.

## [Français]

**Le sénateur Beaudoin:** En l'absence de quorum, c'est la coutume cela aussi?

## [Traduction]

**La présidente:** C'est que, très souvent, des témoins viennent de la côte Ouest, par exemple. En l'absence de quorum, ils se seraient déplacés inutilement, et nous paierions leurs dépenses de voyage en vain. Il est recommandé que, pourvu qu'un membre de l'opposition soit présent, nous puissions entendre les témoins.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est juste.

**Senator LaPierre:** That does not mean that there will be any votes.

**The Chairman:** Just to hear the witnesses.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** We hear testimony from witnesses, but we do not hold any votes.

**The Chairman:** That is correct, no votes are called.

[English]

**The Chairman:** Motion No. 6 relates to the financial report and states:

That pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

**Ms. Gravel:** All committee members have that in front of them.

**Senator Fraser:** I so move.

**The Chairman:** We have a copy of our first report in front of us, which deals with the expenses of the committee in the previous session of Parliament.

**Senator LaPierre:** Money that the previous committee spent and for which we assume responsibility?

**The Chairman:** No, we just have to approve what was done.

**Senator LaPierre:** Without knowing what was done.

**The Chairman:** We know. We have it here in front of us.

**Senator LaPierre:** It is here, but we do not know if they did it right.

**Senator Fraser:** Impeccably.

**The Chairman:** Almost everyone around the table was a member of that committee.

**Senator LaPierre:** I have no problem with that.

**Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**The Chairman:** Motion No. 7:

**Research Staff**

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

**Le sénateur LaPierre:** Il n'y aura pas de vote.

**La présidente:** Non. Ces réunions serviront uniquement à entendre des témoins.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** On entend seulement les témoins mais on ne précipite aucun vote.

**La présidente:** Aucun vote, exact.

[Traduction]

**La présidente:** La motion numéro 6, qui porte sur le rapport financier, se lit comme suit:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses engagées au cours de la dernière session.

**Mme Gravel:** Tous les membres du comité en ont une copie devant eux.

**Le sénateur Fraser:** Je le propose.

**La présidente:** Nous avons une copie de notre premier rapport, qui porte sur les dépenses faites par le comité au cours de la dernière session de l'actuelle législature.

**Le sénateur LaPierre:** Des dépenses qui ont été faites par le comité précédent et pour lesquelles nous assumons la responsabilité?

**La présidente:** Non, nous devons seulement approuver ce qui a été fait.

**Le sénateur LaPierre:** Sans savoir ce qui a été fait.

**La présidente:** Nous le savons. Nous avons le rapport devant nous.

**Le sénateur LaPierre:** En effet, mais nous ne savons pas si ce qu'ils ont fait a été bien fait.

**Le sénateur Fraser:** Ils ont fait un travail impeccable.

**La présidente:** Presque tous les membres du comité actuel faisaient partie de ce comité.

**Le sénateur LaPierre:** Cela ne me pose aucun problème.

**Des voix:** D'accord.

[Français]

**La présidente:** L'article numéro sept:

**Personnel de recherche**

Que le Comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du Comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le Comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferrés;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

**Senator Beaudoin:** Agreed.

**Senator Lapierre:** The committee approves the adoption of reports?

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** Of each report.

**The Chairman:** Only draft reports.

[*English*]

**The Chairman:** Motion No. 8 relates to the authority to commit funds and certify accounts.

[*Translation*]

**Senator Beaudoin:** Pursuant to section 32, authority is conferred on three individuals, namely the Chair, the Deputy Chair and the Clerk.

**Senator Fraser:** That authority is conferred individually. For instance, if the Clerk needs to cover the cost of an airline ticket for a witness, she is authorized to do that. This comes under the Senate's approved budget.

**Senator Lapierre:** Who is the Clerk of the committee?

**The Chairman:** Ms. Gravel.

[*English*]

**Senator LaPierre:** Ask the clerk if she is trustworthy.

**The Chairman:** I can vouch for her trustworthiness.

The second part of Motion No. 8 reads:

That, pursuant to section 34 of the *Financial Administration Act*, and guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred to the Chair or the Deputy Chair together with the Clerk of the Committee.

That means that either the chair or the deputy chair and the clerk will be able to take care of the expenses and pay the bills.

**Senator Beaudoin:** Pursuant to section 34.

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Chairman:** Motion No. 9 on the agenda:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le Comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du Comité dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés, et de projets de rapport.

**Le sénateur Beaudoin:** D'accord.

**Le sénateur Lapierre:** Nous allons autoriser l'adoption des rapports?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** De chaque rapport.

**La présidente:** C'est seulement pour les projets de rapports.

[*Traduction*]

**La présidente:** La motion numéro 8 porte sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver des comptes.

[*Français*]

**Le sénateur Beaudoin:** Conformément à l'article 32, c'est actuellement la présidente, la vice-présidence et la greffière ce sont les trois personnes.

**Le sénateur Fraser:** C'est individuellement. Parce que si jamais il faut payer un billet d'avion pour le témoin, par exemple, le greffier peut faire cela. C'est à l'intérieur du budget autorisé par le Sénat.

**Le sénateur Lapierre:** Qui est le greffier.

**La présidente:** Mme Gravel.

[*Traduction*]

**Le sénateur LaPierre:** Demandez au greffier si elle est digne de confiance.

**La présidente:** Je peux garantir qu'elle l'est.

La deuxième partie de la motion numéro 8 se lit comme suit:

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité.

Ainsi, soit la présidence, soit la vice-présidence ou encore le greffier pourra s'occuper des dépenses et acquitter les factures.

**Le sénateur Beaudoin:** Conformément à l'article 34.

**La présidente:** C'est exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Je fais une motion à cet effet.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

[*Français*]

**La présidente:** L'article 9 à l'ordre du jour:

**Travel**

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

[*English*]

**Senator LaPierre:** Do you consult before you travel?

**The Chairman:** We certainly consult.

**Senator Fraser:** I so move.

**Hon. Senators:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion No. 10 relates to the designation of members travelling on committee business and reads:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday June 3, 1998.

**Senator LaPierre:** I do not know what that means.

**The Chairman:** This motion is in case someone decides they will travel on business on behalf of the committee without the authority of the committee. Thus, they may be absent from the Senate claiming a Senate business day. If the committee does not authorize them, this would allow our clerk to advise the office of the Clerk of the Senate.

**Senator LaPierre:** It has nothing to do with whether a senator is absent.

**The Chairman:** No. It is only for undue use of the words "Senate business."

**Senator LaPierre:** I understand.

**The Chairman:** The second part of Motion No. 10 reads:

- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

**Senator LaPierre:** Who determines that?

**The Chairman:** The committee decides and determines.

**Senator LaPierre:** Can you give me an example? Let us say we authorize Senator Fraser and Senator Poy to go to Timbuktu to study a human rights problem. That reason would have to be given.

**Voyages**

Que le Comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du Comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du Comité.

[*Traduction*]

**Le sénateur LaPierre:** Tenez-vous des consultations avant de voyager?

**La présidente:** Bien entendu.

**Le sénateur Fraser:** Je fais une motion à cet effet.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** La motion numéro 10, qui porte sur la désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité, se lit comme suit:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement officiel» aux fins de lalinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998.

**Le sénateur LaPierre:** Je ne comprends pas ce que cela signifie.

**La présidente:** Cette motion est adoptée au cas où un membre déciderait de faire un voyage ayant trait aux travaux du comité sans l'autorisation de celui-ci. Il pourrait alors s'absenter du Sénat en prétextant voyager par affaire pour le Sénat. Si le comité n'a pas autorisé le voyage, notre greffier pourrait en aviser le bureau du greffier du Sénat.

**Le sénateur LaPierre:** Cela n'a rien à voir avec l'absence d'un sénateur.

**La présidente:** Non. C'est seulement pour éviter tout usage abusif des mots «engagement du Sénat».

**Le sénateur LaPierre:** Je comprends.

**La présidente:** La deuxième partie de la motion numéro 10 se lit comme suit:

- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement officiel» si ce membre: a) exerce une fonction ou assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

**Le sénateur LaPierre:** Qui détermine cela?

**La présidente:** C'est le comité.

**Le sénateur LaPierre:** Pouvez-vous me donner un exemple? Supposons que nous autorisions le sénateur Fraser et le sénateur Poy à se rendre à Tombouctou pour étudier un problème relié aux droits de la personne. Il faudrait que cette raison soit donnée.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Fraser:** To do that, a travel budget would have to be accepted. What is more likely to come up is that there is a human rights conference in Toronto.

**Senator Beaudoin:** Or Paris.

**Senator Fraser:** I am thinking domestically on purpose. It is where Senator Poy happens to live. She would consult with the steering committee. They may say, "Yes, why do you not come to Ottawa that Wednesday, stay in Toronto and go to the conference for us, maybe even speak at it?"

**The Chairman:** She would be on official business at that point.

**Senator LaPierre:** Can someone ask to make a proposal to represent the committee when there is a conference on human rights somewhere?

**The Chairman:** Absolutely.

**Senator LaPierre:** For instance, the other day, parliamentarians came from all over the world to attend an event on human rights. Our committee did not exist then. One can make a proposal to our chair, and it will be heard favourably.

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next, we will deal with travelling and living expenses of witnesses. We touched on this topic a moment ago when we agreed that two committee members could hear witnesses. Sometimes it is necessary to pay for witness travel. Motion No. 11 reads:

That pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

**Senator LaPierre:** Madam Chair, if we are discussing the rights of people who are handicapped, and many of them must travel with a second person, that would be an exceptional circumstance; is that correct?

**The Chairman:** It would.

**Senator Beaudoin:** There is also the fact that another witness may accompany the person, not necessarily a handicapped person.

**Senator LaPierre:** I understand.

**La présidente:** C'est exact.

**Le sénateur Fraser:** Il faudrait donc qu'un budget de voyage soit approuvé. Il serait plus probable qu'elles assistent à une conférence sur les droits de la personne à Toronto.

**Le sénateur Beaudoin:** Ou à Paris.

**Le sénateur Fraser:** J'ai intentionnellement parlé d'un engagement au pays. Comme le sénateur Poy demeure à Toronto, elle consulterait le comité de direction, qui pourrait lui dire de ne pas se rendre à Ottawa ce mercredi-là, de demeurer à Toronto et de se rendre à la conférence pour nous représenter. Elle pourrait peut-être même y prendre la parole.

**La présidente:** Elle remplirait alors un engagement officiel.

**Le sénateur LaPierre:** Est-ce qu'un membre peut proposer de représenter le comité à une conférence sur les droits de la personne qui se tient quelque part?

**La présidente:** Tout à fait.

**Le sénateur LaPierre:** Par exemple, l'autre jour, des parlementaires de toutes les régions du monde sont venus assister à un événement portant sur les droits de la personne. Notre comité n'était pas encore formé. Un membre peut présenter une proposition à la présidence et recevoir une réponse favorable.

**La présidente:** C'est juste.

**Le sénateur Beaudoin:** Je fais une motion en ce sens.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Passons maintenant aux frais de déplacement et d'hébergement des témoins. Nous avons abordé ce sujet il y a quelques minutes, lorsque nous avons convenu que deux membres du comité pouvaient entendre des témoins. Il est parfois nécessaire d'assumer les dépenses de voyage des témoins. La motion numéro 11 se lit comme suit:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un seul témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement des dépenses d'un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles.

**Le sénateur LaPierre:** Madame la présidente, si nous discutons des droits des personnes handicapées, et bon nombre d'entre elles doivent être accompagnées dans leurs déplacements, il s'agirait alors de circonstances exceptionnelles, n'est-ce pas?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Un autre témoin qui n'est pas handicapé pourrait aussi l'accompagner.

**Le sénateur LaPierre:** Je comprends.

**Senator Beaudoin:** At times we may have more than one. That is usual.

I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion No. 12 relates to the electronic media coverage of public meetings and reads:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

**Senator Beaudoin:** I think we need that. The Human Rights Committee is very often on the television. We have an international window. I am in favour of coverage by electronic media, personally. I do not know about the other committee members.

**Senator Poy:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The time slot for regular meetings is Mondays at 5 p.m. or 5:45 p.m., here in this room. I understand that some members would like to discuss this matter.

**Senator Beaudoin:** I do not have any problem with the time slot. It was 4 p.m. before, but it could be 5 p.m. The day is good. We have other committees on Tuesday and Wednesday.

**Senator LaPierre:** We only have one meeting a week. Other committees seem to have two.

**The Chairman:** In the past, the committee did not even meet every week. It met once every second week. It depends on the desire of committee members. We will deal with that when we get to Other Business.

**Senator Poy:** Why do we not start earlier and keep the schedule that we used to have so that we have three hours, from 4 p.m. to 7 p.m.? That way we can cover more and meet every other week.

**Senator Beaudoin:** I would certainly agree that 4 p.m. until 7 p.m. is very good. That way we do not need more than one meeting a week.

**The Chairman:** Every second week.

**Senator Fraser:** If we meet three hours per sitting instead of an hour and a half every week, then we can meet for three hours every fortnight.

**Le sénateur Beaudoin:** Parfois, il y en a plus d'un. Ce n'est pas inhabituel.

Je fais une motion en ce sens.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** La motion numéro 12, qui porte sur la diffusion des audiences publiques par médias électroniques, se lit comme suit:

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de faire diffuser ses audiences publiques par les médias électroniques, de manière à perturber le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois que nous avons besoin de cette motion. Les délibérations du Comité des droits de la personne sont très souvent télédiffusées, même sur la scène internationale. Personnellement, je suis en faveur de la diffusion de nos travaux par les médias électroniques, mais je ne sais pas ce qu'en pensent les autres membres du comité.

**Le sénateur Poy:** Je fais une motion à cet effet.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le comité se réunit habituellement les lundis, à 17 heures ou 17 h 45, dans cette pièce-ci. Je crois savoir que certains membres aimeraient en discuter.

**Le sénateur Beaudoin:** L'horaire ne me pose aucun problème. Auparavant, nos séances étaient à 16 heures, mais elles peuvent tout aussi bien être à 17 heures. Le lundi est une bonne journée puisque nous devons assister aux séances d'autres comités les mardis et les mercredis.

**Le sénateur LaPierre:** Nous n'avons qu'une séance par semaine. D'autres comités semblent en avoir deux.

**La présidente:** Autrefois, le comité ne tenait même pas une séance par semaine. Il siégeait une fois toutes les deux semaines. Ce sont les membres du comité qui en décident. Nous y reviendrons lorsque nous parlerons des «Autres travaux».

**Le sénateur Poy:** Pourquoi ne pas débuter nos séances plus tôt? Nous aurions ainsi trois heures pour nos travaux, soit de 16 heures à 19 heures. Nous pourrions accomplir davantage et nous rencontrer une fois toutes les deux semaines seulement.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord. Ce serait bien que nos séances aient lieu de 16 heures à 19 heures. Nous n'aurions alors pas besoin de tenir plus d'une séance par semaine.

**La présidente:** Une séance aux deux semaines.

**Le sénateur Fraser:** Si nos séances sont de trois heures plutôt que d'une heure et demie chaque semaine, nous pourrions les espacer aux deux semaines.

I believe there was a difficulty for Senator Jaffer.

**The Chairman:** It is difficult to arrive from Vancouver without spending Sunday in Ottawa. Senator Rossiter, who lives on the East Coast, possibly faces the same problem.

**Senator LaPierre:** Is 4 p.m. all right?

**The Chairman:** I remind senators that the Official Languages Committee also meets at 4 p.m. on Monday. Senator Rivest, Senator Beaudoin and I are all on the Official Languages Committee.

**Senator Poy:** From 4 p.m. until what time?

**The Chairman:** I do not know. The Senate has a new committee.

**Senator Beaudoin:** The Official Languages Committee usually sits for a long time.

**Senator LaPierre:** Therefore, we cannot meet on Monday.

**Senator Fraser:** This is a new Senate committee, is it?

**The Chairman:** It is not a joint committee. It is a Senate committee.

**Senator LaPierre:** Did we create a Senate committee on official languages?

**The Chairman:** Yes, we did.

**Senator LaPierre:** When did we do that?

**Senator Beaudoin:** One week ago.

**Senator LaPierre:** Where was I? I thought everyone was against it.

**The Chairman:** I was in the hospital, so I do not know.

**Senator LaPierre:** We have a Standing Senate Committee on Official Languages. Who chairs the committee?

**The Chairman:** They do not have a chair yet. They have not yet met for the first time.

**Senator LaPierre:** Who is on that committee?

**Senator Beaudoin:** I am on it.

**The Chairman:** I am on the committee, as are Senators Rivest, Losier-Cool and Gauthier.

**Senator LaPierre:** It sits on Monday?

**The Chairman:** It sits on Monday at 4 p.m.

**Senator Beaudoin:** Now that it is a Senate committee it will conduct its work more quickly, in my opinion, because it has only nine members.

**Senator LaPierre:** May I suggest, Madam Chair, that we alternate with that committee; in other words, that the Human Rights Committee meet one Monday one week and alternate the following week with the Official Languages Committee of the Senate. That would solve our problem. Is that possible?

Je crois que cela posait un problème au sénateur Jaffer.

**La présidente:** Lorsqu'on vient de Vancouver, il est difficile de ne pas arriver le dimanche à Ottawa. Le sénateur Rossiter, qui demeure sur la côte Est, vit peut-être la même situation.

**Le sénateur LaPierre:** Tous sont d'accord pour 16 heures?

**La présidente:** Je rappelle aux sénateurs que les séances du Comité des langues officielles ont aussi lieu à 16 heures, le lundi. Le sénateur Rivest, le sénateur Beaudoin et moi-même en faisons tous partie.

**Le sénateur Poy:** De 16 heures jusqu'à quelle heure?

**La présidente:** Je ne sais pas. Le Sénat compte désormais un nouveau comité.

**Le sénateur Beaudoin:** Habituellement, les séances du Comité des langues officielles durent longtemps.

**Le sénateur LaPierre:** Donc, nous ne pouvons pas nous rencontrer le lundi.

**Le sénateur Fraser:** C'est un nouveau comité sénatorial, n'est-ce pas?

**La présidente:** Ce n'est pas un comité mixte, mais un comité sénatorial.

**Le sénateur LaPierre:** Avons-nous créé un comité sénatorial des langues officielles?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur LaPierre:** Quand?

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a une semaine.

**Le sénateur LaPierre:** Où étais-je? Je croyais que tous y étaient opposés?

**La présidente:** J'étais à l'hôpital. Je ne le sais pas.

**Le sénateur LaPierre:** Nous avons un comité sénatorial permanent des langues officielles. Qui le préside?

**La présidente:** Il n'y a toujours pas de président. La première séance n'a pas encore eu lieu.

**Le sénateur LaPierre:** Qui fait partie de ce comité?

**Le sénateur Beaudoin:** J'en fais partie.

**La présidente:** Moi aussi, ainsi que les sénateurs Rivest, Losier-Cool et Gauthier.

**Le sénateur LaPierre:** Les séances ont lieu le lundi?

**La présidente:** Oui, à 16 heures.

**Le sénateur Beaudoin:** Maintenant que c'est un comité sénatorial, il exécutera ses travaux plus rapidement, selon moi, puisqu'il ne compte que neuf membres.

**Le sénateur LaPierre:** Madame la présidente, puis-je suggérer que nous alternions nos séances avec celles de ce comité, en d'autres mots, que le Comité des droits de la personne tienne ses séances le lundi d'une semaine et que le Comité des langues officielles les tienne le lundi suivant. Nous pourrions ainsi résoudre ce problème! Est-ce possible?

**The Chairman:** We cannot control what the Official Languages Committee does.

**Senator Beaudoin:** The Official Languages Committee will have a heavy workload. I do not disagree that we may be able to alternate, but we have no power until the chair and the deputy chair are appointed.

**Senator LaPierre:** I thought we were told last year that we should choose committees to sit on that do not sit at the same time. We were sent a schedule in order that there would be no conflict amongst us.

Now I find that the Senate has created a committee after many senators have already chosen their committees. We now have a major crisis on our hands. We will not be able to meet on Monday.

**Senator Beaudoin:** Why can we not meet on Monday?

**Senator LaPierre:** The Official Languages Committee meets on Monday.

**Senator Beaudoin:** That is already the case. The Illegal Drugs Committee sits on Monday as well.

**Senator LaPierre:** I went once. I do not know why anyone went after that.

**Senator Fraser:** The Official Languages Committee is to meet at 4 p.m. This committee could schedule its meetings for 5:30 p.m. and sit for three hours. The meetings would be long, but the committee could then sit only every two weeks.

**The Chairman:** We could meet at 5 p.m. as scheduled.

**Senator LaPierre:** Would you have to leave?

**The Chairman:** We would have to leave the Official Languages Committee or have ourselves taken off the committee.

**Senator LaPierre:** How will that affect Senator Rossiter and Senator Jaffer? Will they have to fly to Ottawa on Sunday?

**The Chairman:** That may be.

**Senator Beaudoin:** That may be a problem for at least one of them.

**Senator Fraser:** Senator Jaffer used to be able to get here late Monday. She had real difficulties getting to Ottawa by 4 p.m., but I have an impression that she sometimes was able to get here by 5 p.m. Am I wrong about that?

**Senator Poy:** I do not know. However, if you fly from Victoria to Toronto, you arrive at 3 p.m. From Vancouver, to Ottawa, I do not know. I do not know the schedule. One can leave in the morning and still arrive in the afternoon.

**Senator Fraser:** I know 4 p.m. was a difficulty for her. However, 5:30 p.m. may not be so difficult.

**La présidente:** Ce n'est pas à nous de décider de ce que fera le Comité des langues officielles.

**Le sénateur Beaudoin:** Le Comité des langues officielles aura une charge de travail très lourde. Je ne dis pas que nous ne pourrions pas alterner nos séances avec les siennes, mais nous ne pouvons rien faire avant que le président et le vice-président soient nommés.

**Le sénateur LaPierre:** Je croyais qu'on nous avait dit l'année dernière de choisir des comités qui ne siégeaient pas en même temps. On nous a remis un calendrier afin d'éviter tout conflit.

J'apprends maintenant que le Sénat a créé un comité après que de nombreux sénateurs ont déjà choisi leurs comités. Nous sommes maintenant aux prises avec un grave problème. Nous ne pourrons pas nous rencontrer le lundi.

**Le sénateur Beaudoin:** Pourquoi?

**Le sénateur LaPierre:** Parce que le Comité des langues officielles tient ses séances le lundi.

**Le sénateur Beaudoin:** Cette situation existe déjà. Le Comité spécial sur les drogues illicites siège aussi le lundi.

**Le sénateur LaPierre:** J'y suis allé une fois. Je ne sais pas pourquoi d'autres y sont allés par la suite.

**Le sénateur Fraser:** Le Comité des langues officielles doit siéger à 16 heures. Nous pourrions siéger à partir de 17 h 30, pendant trois heures. Les séances seraient longues, mais elles pourraient être espacées aux deux semaines.

**La présidente:** Nous pourrions nous réunir à 17 heures, comme prévu.

**Le sénateur LaPierre:** Faudrait-il que vous vous absenteiez?

**La présidente:** Il faudrait que nous quittions tôt les séances du Comité des langues officielles ou que nous renoncions à faire partie du comité.

**Le sénateur LaPierre:** Qu'en sera-t-il pour les sénateurs Rossiter et Jaffer? Devront-elles rentrer à Ottawa le dimanche?

**La présidente:** Peut-être.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce sera peut-être un problème pour au moins une d'elles.

**Le sénateur Fraser:** Le sénateur Jaffer pouvait auparavant arriver à Ottawa tard le lundi. Il était difficile pour elle d'arriver à Ottawa pour 16 heures, mais je crois qu'elle pouvait parfois arriver pour 17 heures. Est-ce que je me trompe?

**Le sénateur Poy:** Je ne sais pas. Toutefois, si vous prenez l'avion de Victoria à Toronto, vous arrivez à 15 heures. De Vancouver à Ottawa, je ne sais pas. Je ne connais pas l'horaire. Il est possible de partir le matin et d'arriver l'après-midi.

**Le sénateur Fraser:** Je sais qu'elle avait de la difficulté à arriver pour 16 heures. Toutefois, ce serait peut-être plus facile pour 17 h 30.

One other element for the committee's consideration is that in the last session, while we were scheduled for three-hour meetings, they rarely ran for three hours.

**Senator Beaudoin:** Official Languages?

**Senator Fraser:** No, this committee. This is a smaller committee. It was able to interview witnesses quite effectively without taking up enormous amounts of time. Even scheduling a three-hour meeting for 5:30 p.m. would not, most times, produce a three-hour meeting. It would probably produce a two-hour meeting.

**The Chairman:** Could we then skip over item 13 on the agenda? We will canvass the matter with everyone's office and return to it later.

**Senator LaPierre:** One would be limited, Madam Chair, to get other days than Monday. It would be difficult. We have all the other committees. The idea of meeting every two weeks is valid. We can meet from 5:30 to 8:30 p.m., as has been suggested, provided a decent dinner with decent coffee is served. It would seem to me that such a proposal would be acceptable and we would meet every other week.

May I make a remark about something that is happening that will take up the time of the committee, namely, the targeting of people by customs officials and by the police. The human rights of many Canadians who are not of French Canadian persuasion, and otherwise, is being seriously affected. Last year, after September 11, when we debated the various laws that were drafted to deal with terrorism, the suggestion was made — and it was taken up by the leaders — that the Senate should act as a kind of ombudsman. I will not exaggerate the words, but it was suggested the Senate should be the guardian of the rights of the Canadian people in the presence of the great tragedy that befell us on September 11 and the effects thereof that we did not know anything about.

**The Chairman:** We often think alike, senator. Under item 14 on our agenda, I had intended to ask for the thoughts and ideas of honourable senators on the mandate of this committee. Do you wish to pursue the old study that was done? I do not have a briefing on it as yet. I have not had time to speak with the past researchers. We also have Nicole LaViolette's report on the Principal International Human Rights Instrument to which Canada has not yet acceded.

**Senator Beaudoin:** The difficulty for us — and we will have to vote on this, both the chair and deputy chair — is that the best day for this committee to sit is on Monday. We can alternate every two weeks. There are so many other committees that it will be difficult to sit on another day. In regard to the hours, in my opinion, we have now a new possibility. The Official Languages Committee usually sits Monday and Tuesday, and it is has long meetings. They do that every week. That committee will have a

Le comité doit aussi tenir compte du fait que, pendant la dernière session, nos séances ont rarement duré trois heures, même si c'est ce qui avait été prévu.

**Le sénateur Beaudoin:** Les séances du Comité des langues officielles?

**Le sénateur Fraser:** Non, celles de ce comité-ci. Comme il compte moins de membres, nous avons pu interroger les témoins assez efficacement sans que cela prenne énormément de temps. Même si nous prévoyons des séances de trois heures à partir de 17 h 30, dans la plupart des cas, celles-ci ne dureront pas trois heures. Elles s'étaleront sur deux heures probablement.

**La présidente:** Pouvons-nous passer au point 13 de l'ordre du jour? Nous en discuterons avec le bureau de chacun et nous y reviendrons plus tard.

**Le sénateur LaPierre:** Madame la présidente, nous aurons de la difficulté à tenir nos séances un autre jour que le lundi. Nous faisons tous partie d'autres comités. C'est une bonne idée de se rencontrer toutes les deux semaines. Nous pourrions le faire de 17 h 30 à 20 h 30, comme il a été suggéré, à la condition qu'un bon repas agrémenté d'un bon café nous soit servi. Cette proposition me paraît acceptable; nous pourrions nous rencontrer une fois toutes les deux semaines.

Permettez que je fasse une observation sur un sujet qui absorbera le temps du comité, notamment le «profil racial» utilisé par les agents de douanes et par les policiers. Les droits de la personne de nombreux Canadiens qui ne sont pas de souche canadienne française sont gravement atteints. L'an dernier, après le 11 septembre, quand nous avons débattu des diverses lois qui étaient proposées pour lutter contre le terrorisme, il avait été proposé — et repris par les leaders — que le Sénat agisse comme une espèce d'ombudsman. Pour reprendre les mots utilisés, il avait été proposé que le Sénat soit le gardien des droits des Canadiens après la grande tragédie du 11 septembre dont nous ignorions tous les effets.

**La présidente:** Nous pensons souvent la même chose, sénateur. Au point 14 de l'ordre du jour, j'avais prévu de demander aux membres du comité s'ils avaient des idées ou des suggestions à faire quant à notre mandat. Souhaitez-vous pousser plus loin l'étude qui avait été faite? Je n'ai pas eu d'information à ce sujet encore. Je n'ai pas eu le temps de rencontrer les anciens attachés de recherche. Nous avons également le rapport de Nicole LaViolette sur le principal instrument international en matière de droits de la personne auquel le Canada n'a pas encore adhéré.

**Le sénateur Beaudoin:** Le hic — et il faudra voter à ce sujet, tant la présidence que la vice-présidence — est que la meilleure journée pour siéger pour ce comité-ci est le lundi. Nous pouvons espacer les réunions aux deux semaines. Il y a tant d'autres comités qu'il sera difficile de siéger un autre jour. Pour ce qui est de l'heure, selon moi, une nouvelle possibilité s'offre maintenant. Le Comité des langues officielles siège habituellement le lundi et le mardi, et ses réunions sont longues. Il se réunit toutes les

heavy workload. If the Human Rights Committee sits at 5:30 p.m., perhaps that is the best solution.

**Senator LaPierre:** I would so move.

**Senator Fraser:** I wanted to talk about future business.

**Senator LaPierre:** Can we just settle on the time?

**The Chairman:** For the moment, I have not been able to speak with Senator Rossiter and Senator Rivest. Would you allow us to contact them and discuss your feelings with them?

**Senator LaPierre:** We would like to meet between 5:30 and 8:30 p.m. every other week, on Monday.

**Senator Beaudoin:** It depends also on the workload.

**The Chairman:** It also depends on the mandate.

**The Chairman:** Senator Fraser, you wanted to address the next subject, which is Other Business.

**Senator Fraser:** I thought you had opened that discussion.

**The Chairman:** I had.

**Senator Fraser:** I did not want to jump any guns here.

I should like to suggest that, first, the committee complete the work that has been done on the inter-American court system and on Canada's adherence or otherwise to it. There was a lot of good work done there. The committee travelled to acquaint itself with the court. This, in a sense, applies to the next subject I will raise as well. No one else is looking at that kind of thing. This committee put it on the map, so to speak. It would be a great pity just to drop such a study when, in fact, the committee was probably close to reaching decisions about what it would recommend, at least what it would report.

Turning to the LaViolette report, I did not realize what that title referred to. We had thought that we would look at something that no one else was looking at, namely: What are the instruments to which Canada has not acceded and why? This is not really as arcane or procedural as it may sound. These instruments are important. In international circles, people notice and care about whether this country is or is not part of such instruments. I am not saying that this automatically means that we should sign all proposed instruments. Should this committee conduct a coherent, consistent study of what we have done and why and whether a decision that may have been made 15 years ago is still valid? The grounds on which we should consider that decision may have changed. For example, I do not know how many honourable senators paid attention to the fact that Canada had not acceded to the Optional Protocol of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. That is probably not a household topic in most places. However, I was getting some grief when I was meeting parliamentarians from elsewhere. They were asking me, "Why has Canada not signed?" Now Canada has signed. We signed it on Persons Day, which was

semaines. Il aura une charge de travail lourde. Si le Comité des droits de la personne siège à 17 h 30, c'est peut-être la meilleure solution.

**Le sénateur LaPierre:** Je le propose.

**Le sénateur Fraser:** Je souhaite parler des travaux futurs.

**Le sénateur LaPierre:** Pouvons-nous d'abord régler la question de l'heure?

**La présidente:** Jusqu'à maintenant, je n'ai pas réussi à rencontrer les sénateurs Rossiter et Rivest. Me donnez-vous le temps de communiquer avec eux et de savoir ce qu'ils en pensent?

**Le sénateur LaPierre:** Nous aimerais siéger de 17 h 30 à 20 h 30 le lundi, toutes les deux semaines.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela dépend également de la charge de travail.

**La présidente:** Ainsi que du mandat.

**La présidente:** Sénateur Fraser, vous souhaitiez passer au point suivant, soit aux «Autres travaux».

**Le sénateur Fraser:** Je croyais que vous aviez lancé le débat.

**La présidente:** C'est ce que j'ai fait.

**Le sénateur Fraser:** Je ne voulais pas vous devancer.

J'aimerais proposer tout d'abord que le comité termine les travaux entamés au sujet de la cour interaméricaine et de l'adhésion éventuelle du Canada. Il s'est fait beaucoup d'excellent travail à ce sujet. Le comité s'est rendu sur place pour se familiariser avec le système. En un certain sens, tout cela a un rapport avec l'autre sujet dont je souhaite vous parler. Nul autre n'examine ce genre de chose. Par son étude, le comité a pour ainsi dire mis la question sur les écrans de radar. Il serait vraiment dommage qu'on laisse simplement tomber une pareille étude quand, en fait, le comité était probablement sur le point de décider de ce qu'il recommanderait ou, à tout le moins, de ce qu'il mettrait dans son rapport.

Quant au rapport LaViolette, je ne m'étais pas rendu compte de ce à quoi faisait allusion le titre. Nous avions cru que nous examinerions un sujet qui n'avait pas été abordé jusqu'ici, notamment les instruments auxquels le Canada n'a pas adhéré et la raison pour laquelle il ne l'a pas fait. Ce n'est pas aussi mystérieux ou procédural qu'on pourrait le croire. Ces instruments sont importants. Dans les cercles internationaux, le fait que le Canada fasse partie de tel organisme et pas de tel autre est remarqué. On y accorde de l'importance. Cela ne signifie pas qu'il faudrait d'office signer tout ce qui est proposé. Le comité devrait-il faire une étude cohérente de ce que le Canada a fait jusqu'ici et de la raison pour laquelle il l'a fait et voir si une décision prise il y a 15 ans est toujours valable? La base sur laquelle repose cette décision a peut-être changé. Par exemple, j'ignore combien de mes collègues ont porté attention au fait que le Canada n'a pas signé le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Ce n'est probablement pas un sujet dont on parle à table, le soir. Toutefois, j'ai reçu des plaintes quand j'ai rencontré des parlementaires étrangers. Ils me demandaient: «Pourquoi le

particularly fitting. That will actually help me in my dealings with parliamentarians from other countries, in particular with female parliamentarians. If we had continued not to accede, I would have been very happy to have this committee give me solid grounds as to why we should not accede. Then I would have been able in international meetings to argue why that was so.

**The Chairman:** I appreciate that, senator. As I said, I have not been briefed. Could you supply us with something in writing on what you feel we should really be looking at? I know Senator LaPierre has special thoughts.

**Senator Fraser:** Those are just two projects, one that had begun and another that was on the committee's list of future business. That does not mean that these studies would eat up all of our time.

**Senator Poy:** I wish to confirm what Senator Fraser has just said. Because of the amount of work we have done, the report should be completed. I do not know how we should proceed. As far as I know, most honourable senators in the former committee felt that Canada should ratify the agreement. The chairman needs to be briefed on that subject.

On the subject of Other Business, I should like to take on what Senator LaPierre said. From now on, it is also very important to look at what is happening in Canada and with Canadians with respect to human rights.

**Senator Beaudoin:** I agree with everything that has been said by my two colleagues. It would be a mistake not to terminate this study because in constitutional law the implementation of treaties is a very important matter. We have done all the research, and there is the LaViolette report. We must also report on the Inter-American Court of Human Rights.

We should finish that study. I do not think it would take us very long.

The more difficult problem is what we do after that. Will we change our philosophy? Whether it is more Canadian or more domestic than it was, I am quite open on that matter. Certainly, there is the work that has been done regarding the treaties. It is a scandal that we do not legislate to give effect to the treaties that we have signed. Actually, it is more than that. It is nearly unconstitutional.

This matter is not before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We do not need to address it because we have done it here.

We should finish what we started and, following that, discuss what the new tendency will be, if there is a new tendency. I do not know. We must be very careful. We have a Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We have this

Canada n'en est-il pas signataire?». Ne voilà-t-il pas que le Canada, avec beaucoup d'a-propos, le signe, la Journée de la personne. Cela m'aidera en réalité lors de mes rencontres avec des parlementaires étrangers, particulièrement avec des femmes parlementaires. Si nous avions continué de refuser de signer, j'aurais été ravie d'en connaître les véritables raisons. J'aurais pu alors défendre la position du Canada lors de rencontres internationales.

**La présidente:** Je vous en sais gré, sénateur. Comme je l'ai dit, je n'ai pas encore eu de rencontre d'information. Pourriez-vous nous envoyer par écrit une liste de ce qu'il faudrait vraiment examiner, selon vous? Je sais que le sénateur LaPierre a des suggestions à faire.

**Le sénateur Fraser:** Il ne s'agit-là que de deux projets, un que le comité avait déjà entamé et l'autre qui était sur la liste des travaux futurs. Cela ne signifie pas qu'il faudrait consacrer tout notre temps à ces études.

**Le sénateur Poy:** Je tiens à confirmer ce que vient de dire le sénateur Fraser. En raison de tout le travail effectué à ce sujet, il faudrait terminer le rapport. J'ignore comment il faudrait s'y prendre. Que je sache, la plupart de mes collègues qui faisaient partie de l'ancien comité estimaient qu'il faudrait que le Canada ratifie l'accord. Il faut mettre la présidence au fait de ces travaux.

Pour ce qui est des autres travaux, j'aimerais faire cause commune avec le sénateur LaPierre. À partir de maintenant, il est également très important de surveiller ce qui se passe au Canada et de savoir comment sont traités les Canadiens en ce qui concerne les droits de la personne.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec tout ce qu'ont dit mes deux collègues. Ce serait une erreur de ne pas mener à terme cette étude car, en droit constitutionnel, la mise en oeuvre des traités est une question très importante. Nous avons effectué toute la recherche, et il y a le rapport LaViolette. Il faut également faire rapport au sujet de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Il faudrait finir cette étude. Je ne crois pas que cela nous prendrait beaucoup de temps.

La question plus épique est de savoir ce que nous allons faire par après. Changerons-nous d'optique? Que nos travaux insistent plus sur le Canada ou plus sur la situation intérieure qu'auparavant, je suis très ouvert à cette possibilité. Il y a certes ce qui a été fait au sujet des traités. Il est scandaleux que nous n'adoptions pas de loi mettant en oeuvre les traités que nous avons signés. En réalité, c'est plus que cela. C'est presque inconstitutionnel.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles n'a pas été saisi de la question. Nous n'avons pas besoin de l'examiner parce que notre comité l'a déjà fait.

Il faudrait finir ce que nous avons commencé, après quoi nous discuterons de la nouvelle tendance, s'il y en a une. Je l'ignore. Il faut être très prudent. Il y a le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et il y a notre comité. La

committee. There is no problem with the two coexisting. It should be like that and continue like that. Linguistic rights, of course, are before another committee, the Official Languages Committee.

There is space for the three big areas. There is no doubt about that. There may be a different philosophy and direction. I was pleased with the first philosophy. Now that we will terminate our report, it is time to discuss where we will go. That depends on the chair, the steering committee and all the members.

**The Chairman:** We need your input and your thoughts on the issues, Senator Beaudoin. The only way I can assess the work that honourable senators would like to continue with is by having your thoughts either on record or in a little note to the steering committee.

**Senator LaPierre:** I really have no idea where we are.

**The Chairman:** We are still dealing with Other Business.

**Senator LaPierre:** What is the American Convention on Human Rights? Have we signed that? It is in the last paragraph of this document I received today. The following information was prepared by the clerk of the committee for the use of its members, under which it notes, under this reference: the committee's initial focus was on whether Canada should ratify the American Convention on Human Rights.

**Senator Poy:** We have not ratified it.

**Senator LaPierre:** Are we studying that?

**Senator Fraser:** We are already studying it.

**Senator LaPierre:** That is what the committee has been studying; that is what you want to finish.

**Senator Poy:** It is finished. The report was being written when Parliament prorogued.

**Senator Fraser:** It is nearly done.

**Senator LaPierre:** What is this LaViolette report? Is that another thing?

**The Chairman:** The LaViolette report was requested by the last committee. It was given to the committee on September 16.

**Senator LaPierre:** It has nothing to do with the American Human Convention on Human Rights?

**Senator Fraser:** No, it deals with all the other international human rights instruments.

**Senator LaPierre:** The other international human rights instruments that have been proposed and that Canada has signed but has not promulgated?

**Senator Beaudoin:** Has not implemented.

**Senator Fraser:** The report deals with which instruments we are part of and which are the ones we are not part of and why.

coexistence des deux ne pose pas de problème. Les choses sont comme elles devraient l'être et comme elles devraient continuer de l'être. Les droits linguistiques, bien entendu, relèvent d'un autre comité, celui des langues officielles.

Il ne fait pas de doute qu'il y a de la place pour les trois. Il se peut que l'optique et l'orientation soient différentes. La première optique me plaît. Maintenant que nous allons terminer notre rapport, il est temps de discuter de ce que nous ferons par après. Cela dépend de la présidence, du comité de direction et de tous les membres.

**La présidente:** Sénateur Beaudoin, nous avons besoin de votre participation et de vos idées. La seule façon dont je puis évaluer le travail que les honorables sénateurs aimeraient poursuivre est ce qui est versé au compte rendu officiel et les notes adressées au comité de direction.

**Le sénateur LaPierre:** Je n'ai vraiment aucune idée d'où nous en sommes.

**La présidente:** Nous discutons toujours du point intitulé «Autres travaux».

**Le sénateur LaPierre:** Qu'est-ce que la Convention américaine relative aux droits de l'homme? L'avons-nous signée? Elle se trouve au dernier paragraphe du document que j'ai reçu aujourd'hui. Cette documentation a été préparée par le greffier du comité à l'intention des membres. On peut y lire que le comité avait d'abord décidé si le Canada devait ratifier la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

**Le sénateur Poy:** Nous ne l'avons pas ratifiée.

**Le sénateur LaPierre:** Faisons-nous une étude à ce sujet?

**Le sénateur Fraser:** Nous le faisons déjà.

**Le sénateur LaPierre:** C'est ce que le comité a étudié, ce que vous voulez mener à terme.

**Le sénateur Poy:** L'étude est terminée. On était en train de rédiger le rapport quand le Parlement a été prorogé.

**Le sénateur Fraser:** C'est presque terminé.

**Le sénateur LaPierre:** Qu'est-ce que ce rapport LaViolette? S'agit-il d'autre chose?

**La présidente:** Le rapport LaViolette avait été commandé par l'ancien comité, qui l'a reçu le 16 septembre.

**Le sénateur LaPierre:** Il n'a rien à voir avec la Convention américaine relative aux droits de l'homme?

**Le sénateur Fraser:** Non. Il porte sur tous les autres textes internationaux relatifs aux droits de la personne.

**Le sénateur LaPierre:** Les autres textes internationaux relatifs aux droits de la personne qui ont été proposés et que le Canada a signés, mais qu'il n'a pas promulgués?

**Le sénateur Beaudoin:** Qu'il n'a pas mis en oeuvre.

**Le sénateur Fraser:** Le rapport porte sur les textes dont nous sommes signataires, sur ceux dont nous ne le sommes pas et sur la raison de cette décision.

**Senator LaPierre:** Have we begun to do a study of that?

**The Chairman:** Where has that document come from?

**Senator Fraser:** We commissioned it.

**The Chairman:** No, this document here.

**Senator LaPierre:** I received it this morning. I asked for it. I asked for documents on what this thing is all about.

**The Chairman:** What it had done.

**Senator LaPierre:** I was told this.

**The Chairman:** I do not have that one.

**Senator LaPierre:** The study on the American Convention on Human Rights is almost finished. The report has been prepared or is almost finished; is that right?

**Senator Beaudoin:** It is almost finished.

**Senator LaPierre:** That will not take any time.

**The Chairman:** May I ask who has the report?

**Senator Fraser:** I believe there were a few witnesses that we still wanted to hear. It is not an enormously time consuming undertaking.

**Senator Beaudoin:** Two points should be considered: first, whether we should sign the agreement; and, second, the role of the Inter-American Court on Human Rights. Finally, we have to refine the legalities of the implementation of treaties. We are not faithful in that regard, which is a terrible mistake, in my opinion. I do not think it will take much time.

**Senator Fraser:** The thorny bit is this: Shall we recommend reservations on any portion?

**Senator LaPierre:** I do not know what you are talking about. Are you talking about the American Convention on Human Rights?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Senator LaPierre:** Does that include the LaViolette report?

**Senator Fraser:** No.

**Senator LaPierre:** That is an entirely different study.

**Senator Beaudoin:** It is indirectly related.

[Translation]

**Senator Lapierre:** It is important to know exactly what the committee will be doing.

**Senator Fraser:** We had almost wrapped up our first study on the inter-American system of human rights and the Inter-American Court of Human Rights. Some problem areas had been identified, specifically women's rights and abortion rights. The hearings were extremely fascinating and enlightening, from an intellectual standpoint. I had at least one question concerning the rights of journalists.

**Le sénateur LaPierre:** Avons-nous commencé à étudier cela?

**La présidente:** D'où vient ce document?

**Le sénateur Fraser:** C'est nous qui l'avons commandé.

**La présidente:** Non, je parle de ce document-ci.

**Le sénateur LaPierre:** Je l'ai reçu ce matin. J'avais demandé à l'obtenir. J'ai demandé à obtenir des documents pour comprendre de quoi retournait cette question.

**La présidente:** Ce qui avait été fait.

**Le sénateur LaPierre:** C'est ce qu'on m'a dit.

**La présidente:** Je n'ai pas ce document.

**Le sénateur LaPierre:** L'étude sur la Convention américaine relative aux droits de l'homme est presque finie. Le rapport a été rédigé ou sa rédaction est presque finie, est-ce bien cela?

**Le sénateur Beaudoin:** La rédaction est presque terminée.

**Le sénateur LaPierre:** Cela ne prendra donc pas beaucoup de temps.

**La présidente:** Puis-je demander qui a le rapport?

**Le sénateur Fraser:** Il reste quelques témoins que nous tenions à entendre. Cela ne sera pas très long.

**Le sénateur Beaudoin:** Il faudrait tenir compte de deux points. Tout d'abord, faut-il signer l'accord; ensuite, le rôle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Enfin, il faut peaufiner les détails techniques de mise en oeuvre des traités. Nous ne tenons pas parole à cet égard, ce qui est une grande erreur, selon moi. Je ne crois pas qu'il faille beaucoup de temps pour le faire.

**Le sénateur Fraser:** La difficulté est de savoir si nous allons recommander que des réserves soient faites au sujet de certaines parties.

**Le sénateur LaPierre:** J'ignore de quoi vous parlez. Est-il question de la Convention américaine relative aux droits de l'homme?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**Le sénateur LaPierre:** Cela inclut-il le rapport LaViolette?

**Le sénateur Fraser:** Non.

**Le sénateur LaPierre:** Il s'agit-là d'une toute autre étude.

**Le sénateur Beaudoin:** Elle a un rapport indirect.

[Français]

**Le sénateur Lapierre:** Il faut savoir exactement ce qu'on fait.

**Le sénateur Fraser:** La première étude qu'on avait presque terminée était au sujet du système interaméricain des droits humains et la Cour interaméricaine. Il y avait des problèmes notamment au sujet des droits des femmes et du droit à l'avortement. Cela a été passionnant comme audiences et un exercice intellectuel d'apprendre tout cela. J'avais au moins une question au sujet des droits des journalistes.

## [English]

**The Chairman:** If I may, I should like to interject. I will be briefed on this issue. Then we will be briefed as a full committee. Senator, you will be brought up to date on the subject. However, we will do it at a briefing where we are all together and we can have a round table.

**Senator LaPierre:** I am convinced that we have to look at Canada. I am convinced that there are great human rights issues in this country that must be tackled and must be tackled not so much in the light of international experience but in the light of our own Canadian experience. There is a considerable amount of human rights abuses that affect the marginal people in the country, for example, the Aboriginal people, et cetera. There is also the targeting issue that I talked about before. Tackling that issue is very very important.

My second point is also a matter of human rights: same-sex marriages. That issue is not a question of religion. It is not a question of the sanctity of marriage. It has nothing to do with homosexuality. It has to do with the fundamental rights of a group of people who have a sexual orientation that is not that of the majority. Their rights are sacred and need to be protected and need to be examined by this committee — not by the legal committee, which is a different matter, but by this committee, which looks at things in a different light and with a different view.

I do not think I could sit on a committee which would not accept that the fundamental human rights of gays and lesbians are being seriously affected by the unwillingness to accede to same-sex marriages.

If you want that in writing I will certainly send it to you, Madam Chair.

**Senator Beaudoin:** That is interesting. However, we must be careful. I agree that the philosophy Senator LaPierre is describing may be the object of study by the Human Rights Committee. We consider, rightly or wrongly, that when we a bill amends the Criminal Code, it usually goes to the legal committee. When it is a more philosophical question, it may very well come before this committee.

**Senator LaPierre:** We might illuminate the legal committee. Obviously, they are still in the Middle Ages.

**Senator Beaudoin:** It is a good committee.

**Senator Fraser:** An excellent committee.

**Senator Beaudoin:** It is an excellent committee. I believe that the question of the same-sex marriages will be studied in the Legal Committee in terms of the Criminal Code and may very well be studied here also for another aspect, which I would call the philosophy.

## [Traduction]

**La présidente:** Avec votre permission, j'aimerais vous interrompre. Je recevrai de l'information au sujet de cette question. Ensuite, le comité en entier aura droit à une séance d'information à ce sujet. Sénateur, on va vous tenir au courant. Toutefois, cela se fera lors d'une séance d'information à laquelle nous assisterons tous, et il y aura une table ronde.

**Le sénateur LaPierre:** Je suis persuadé qu'il faut examiner la situation au Canada. Je suis convaincu qu'il y a au pays de nombreuses grandes questions au sujet des droits de la personne sur lesquelles il faudrait se pencher, pas tant à la lumière de l'expérience internationale qu'à la lumière de notre propre expérience canadienne. Beaucoup de violations des droits de la personne affectant les marginalisés au pays, par exemple les Autochtones et ainsi de suite, sont commises. Il y a aussi cette question de «profil racial» dont j'ai parlé tout à l'heure. Voilà une question particulièrement importante.

Mon deuxième point concerne aussi les droits de la personne. Je parle des mariages entre partenaires de même sexe. Il ne s'agit pas d'une question de religion, pas plus que du caractère sacré du mariage. Cela n'a rien à voir avec l'homosexualité. Il s'agit plutôt des droits fondamentaux d'un groupe de personnes qui ont une orientation sexuelle différente de celle de la majorité. Leurs droits, sacrés, ont besoin d'être protégés et examinés par notre comité — non pas par le Comité des affaires juridiques, ce qui serait une toute autre question, mais par notre comité, qui a une approche et un angle différents.

Je ne crois pas pouvoir faire partie d'un comité qui refuserait de reconnaître que l'interdiction des mariages entre partenaires de même sexe brime les droits fondamentaux des gais et des lesbiennes.

Si vous souhaitez l'avoir par écrit, je vous enverrai avec plaisir une note, madame la présidente.

**Le sénateur Beaudoin:** Voilà qui est intéressant. Toutefois, il faut être prudent. Je conviens avec le sénateur LaPierre que le principe qu'il décrit pourrait faire l'objet d'une étude du Comité des droits de la personne. Quand un projet de loi modifiant le Code criminel est à l'étude, nous estimons, à tort ou à raison, qu'il relève du Comité des affaires juridiques. Or, quand il s'agit d'une question plus philosophique, il se pourrait fort bien qu'il relève davantage de notre comité.

**Le sénateur LaPierre:** Nous pourrions éclairer le Comité des affaires juridiques. Manifestement, il est resté ancré dans le Moyen Âge.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est un bon comité.

**Le sénateur Fraser:** Excellent même.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est un excellent comité. La question des mariages entre partenaires de même sexe sera étudiée par le Comité des affaires juridiques sous l'angle du Code criminel et pourrait fort bien être étudiée également par nous sous un autre angle, que je qualifierais de philosophique.

This committee is not as legalistic as the Legal Committee or the Official Languages Committee. We must be careful. We all agree that it is a committee that is not at all partisan in any way. Even in the Legal Committee, it is not very often that we have a partisanship problem. That is not the role of the Legal Committee or of the Human Rights Committee.

This is a difficult question. It all depends on what the chair, the deputy chair, the steering committee and the new committee will decide. I am quite open. The Human Rights Committee is certainly a committee where we talk about our problems inside and outside of Canada. I agree. Perhaps the Canadian aspect was not present enough. Although, the treaties are signed by Ottawa and are legislated and implemented by the provinces and Ottawa.

We are a new committee now; there is no doubt about that. What we do we is up to the committee to decide.

**The Chairman:** Perhaps we should leave matter that for another meeting. I would still like to have your thoughts on paper. Senator LaPierre, I would ask that you do the same and send me the subjects you would like to see study.

**Senator Fraser:** I shall be glad to write you a memo as well, Madam Chair. I just wish to observe that there are many bodies looking into domestic human rights matters in Canada. Many parliamentary committees find themselves considering domestic human rights matters. Certainly, outside of Canada, there is no shortage of NGOs, special conferences and university faculties. However, very few bodies have taken the kind of systematic look at Canada's role in the world in human rights that this committee was setting out to do. I would be very sorry to miss that opportunity, to let it go.

**Senator Beaudoin:** The international aspect?

**Senator Fraser:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** I agree. We should study human rights inside and outside of Canada. Human rights are the same all over the world. We should have a presence in this regard, but it is up to the committee to decide.

**Senator LaPierre:** Do we have a Web site?

**The Chairman:** Yes, we do.

**Senator LaPierre:** Is it an active Web site, or is it just a Web site in which we post things?

**Ms. Gravel:** We have an e-mail address. People can contact the committee via e-mail.

**Senator LaPierre:** Do you post some of the letters that you receive and the answers that are given on your Web site?

**Ms. Gravel:** No, we do not.

Notre comité n'est pas aussi légaliste que le Comité des affaires juridiques ou le Comité des langues officielles. Il faut être prudent. Nous sommes tous d'accord pour dire que c'est un comité où il ne se pratique aucune partisannerie. Même au sein du Comité des affaires juridiques, les problèmes de sectarisme sont très rares. Ce n'est pas le rôle du Comité des affaires juridiques ou du Comité des droits de la personne.

La question est épiqueuse. Tout dépend de ce que décideront la présidence, la vice-présidence, le comité de direction et le nouveau comité. Je suis très ouvert à toutes les suggestions. Le Comité des droits de la personne est certes un comité qui examine les problèmes à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Je suis d'accord. La dimension canadienne n'était peut-être pas suffisamment présente. Il faut noter toutefois que les traités sont signés par Ottawa, mais qu'ils sont mis en œuvre au moyen de lois adoptées par les provinces et par Ottawa.

Nous formons incontestablement un nouveau comité, et c'est à lui de décider sur quoi porteront ses travaux futurs.

**La présidente:** Il vaudrait peut-être mieux reporter ce débat à une autre réunion. Par contre, je persiste à vouloir avoir vos suggestions par écrit. Sénateur LaPierre, je vous demanderais de faire la même chose et de m'envoyer par écrit les thèmes que vous aimeriez étudier.

**Le sénateur Fraser:** Moi aussi, madame la présidente, je vous enverrai une note avec plaisir. Je tiens seulement à faire remarquer qu'il existe de nombreux organes qui se penchent sur les droits de la personne au Canada. De nombreux comités parlementaires examinent les questions relatives aux droits de la personne au Canada. Certes, à l'étranger, il n'y a pas de pénurie d'ONG, de conférences spéciales et de facultés universitaires. Toutefois, dans le domaine des droits de la personne, très peu d'organes ont fait un examen systématique du rôle du Canada comme notre comité s'apprête à le faire. Je serais vraiment navrée que nous ne le fassions pas, que nous en laissions passer l'occasion.

**Le sénateur Beaudoin:** La dimension internationale?

**Le sénateur Fraser:** C'est bien cela.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord. Il faudrait étudier les droits de la personne au Canada même et à l'étranger. Les droits de la personne sont les mêmes partout dans le monde. Nous devrions assurer une présence à cet égard, mais il appartient au comité d'en décider.

**Le sénateur LaPierre:** Avons-nous un site Web?

**La présidente:** Oui, nous en avons un.

**Le sénateur LaPierre:** Est-il interactif, ou nous contentons-nous d'y afficher des choses?

**Mme Gravel:** Nous avons une adresse électronique. On peut communiquer avec le comité par courrier électronique.

**Le sénateur LaPierre:** Affichez-vous des lettres que reçoit le comité et les réponses qu'il fait sur le site Web?

**Mme Gravel:** Non, nous ne le faisons pas.

**Senator LaPierre:** A Web site is a living instrument. It is the most living instrument of communication the world has ever devised. It is imperative that it be used by legislators effectively to communicate with the Canadian people, particularly the young. Therefore, Madam Chair, I plead with you to look into whether we can have a Web site in which the young can participate. At the end of the day, it is the living of these rights that will make their lives useful and compatible with the Universal Declaration of Human Rights.

I travel across this country and I talk to thousands of young people. They always raise the question of human rights and where we are going with freedom and liberty.

**The Chairman:** Thank you, senator. We will certainly investigate the utilization of our Web site to date and where we can go with it.

If there is nothing else at the moment, I declare the meeting adjourned to the call of the chair.

The committee adjourned.

**Le sénateur LaPierre:** Le site Web est un outil vivant. C'est l'outil de communication le plus vivant que le monde ait jamais conçu. Il est impératif que les législateurs s'en servent avec efficacité pour communiquer avec les Canadiens, particulièrement avec les jeunes. Par conséquent, madame la présidente, je vous implore d'examiner la possibilité d'avoir un site Web au moyen duquel les jeunes pourraient participer. En bout de ligne, c'est l'exercice de ces droits qui rendra leur vie utile et compatible avec la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Je voyage partout au pays et je rencontre des milliers de jeunes. Ils me parlent constamment des droits de la personne et de ce que nous faisons de la liberté.

**La présidente:** Sénateur, je vous remercie. Nous allons certes voir comment a été utilisé notre site Web jusqu'ici et ce que nous pouvons faire de plus.

Si l'ordre du jour est épuisé, le comité va s'ajourner jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, November 25, 2002 (*in camera*)  
Monday, December 9, 2002 (*in camera*)  
Monday, February 3, 2003 (*in camera*)  
Monday, February 24, 2003

Issue No. 2

**First, second, third and  
fourth meetings on:**

The examination of Canada's possible adherence to the  
American Convention on Human Rights

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*  
L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 25 novembre 2002 (à huis clos)  
Le lundi 9 décembre 2002 (à huis clos)  
Le lundi 3 février 2003 (à huis clos)  
Le lundi 24 février 2003

Fascicule n° 2

**Première, deuxième, troisième et  
quatrième réunions concernant:**

L'adhésion possible du Canada à la Convention américaine  
relative aux droits de l'homme



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Maheu
Chaput	Poy
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	Rossiter
LaPierre	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu  
*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Maheu
Chaput	Poy
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	Rossiter
LaPierre	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 21, 2002:

The Honourable Senator Fraser for the Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights;

That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee table its final report no later than June 27, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 2002:

L'honorable sénateur Fraser, au nom de l'honorable sénateur Maheu, propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne reçoive la permission d'étudier, afin qu'en faire rapport, l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme;

Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, November 25, 2002

(3)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day *in camera* at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, LaPierre, Maheu, and Rossiter (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator Joyal, P.C. (1).

*Also present:* Carol Hilling, from the Library of Parliament.

The committee commenced consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

The committee proceeded to consider a draft report.

Mrs. Hilling proceeded to brief the members of the committee on the work done on the study during the previous session.

It was — agreed That the LaViolette report remain confidential until the committee has a chance to study it.

At 7:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Monday, December 9, 2002

(4)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day *in camera* at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, Jaffer, LaPierre, Maheu, and Poy (7).

*Also present:* Carol Hilling, from the Library of Parliament.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

The committee proceeded to consider a draft budget.

It was moved by the Honourable Senator LaPierre — That the draft budget application in the amount of \$17,500 be approved and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 25 novembre 2002

(3)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, LaPierre, Maheu et Rossiter (6).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Joyal, c.p. (1).

*Aussi présente:* Carol Hilling, de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

Le comité entreprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Mme Hilling informe les membres du comité des travaux réalisés dans le cadre de l'étude au cours de la session précédente.

Il est convenu — Que le rapport de Nicole LaViolette demeure confidentiel jusqu'à ce que le comité puisse l'étudier.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

---

OTTAWA, le lundi 9 décembre 2002

(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Fraser, Jaffer, LaPierre, Maheu et Poy (7).

*Aussi présente:* Carol Hilling, de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité reprend ses travaux concernant l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

Le comité entreprend l'examen d'une ébauche de budget.

Il est proposé par l'honorable sénateur LaPierre — Que le comité adopte l'ébauche de budget proposée, d'un montant de 17 500 \$, et que la présidente la soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Professional and other services	\$ 16,700
Transportation and communications	\$ 0
All other expenditures	\$ 800
<b>Total</b>	<b>\$ 17,500</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Monday, February 3, 2003

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day *in camera* at 5:40 p.m., in room 257, East Block, the Vice-Chair, the Honourable Senator Rossiter, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, LaPierre, and Rossiter (4).

*Also present:* Carol Hilling, from the Library of Parliament.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

The Honourable Senator LaPierre moved — That the Honourable Senator Rossiter be chair for today's meeting.

Ms. Hilling proceeded to brief the members of the committee on the work done on the study during the previous session.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Monday, February 24, 2003

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Maheu, and Rossiter (5).

The committee proceeded to study a draft budget regarding its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

The Honourable Senator Beaudoin — moved That the Budget in the amount of \$52,605 be adopted and that the Chair or its representative present it to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Services professionnels et autres	16 700 \$
Transport et communications	0 \$
Toutes autres dépenses	800 \$
<b>Total</b>	<b>17 500 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le lundi 3 février 2003

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 40, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Rossiter (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, LaPierre et Rossiter (4).

*Aussi présente:* Carol Hilling, de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité reprend son examen de l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

L'honorable sénateur LaPierre propose — Que l'honorable sénateur Rossiter préside la séance d'aujourd'hui.

Mme Hilling informe les membres du comité des travaux réalisés dans le cadre de l'étude au cours de la session précédente.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le lundi 24 février 2003

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Maheu et Rossiter (5).

Le comité examine une ébauche de budget conformément à son ordre de renvoi concernant l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le comité adopte le budget de 52 605 \$ et que la présidente ou son représentant le soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Professional and other services	\$ 17,500
Transportation and communications	\$ 34,305
All other expenditures	\$ 800
<b>Total</b>	<b>\$ 52,605</b>

Services professionnels et autres	17 500 \$
Transport et communications	34 305 \$
Toutes autres dépenses	800 \$
<b>Total</b>	<b>52 605 \$</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That the Clerk contact Mr. Allan Gotlieb and Professors John McEvoy and Don Fleming for the meeting of March 31, 2003.

At 4:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que la greffière communiquera avec MM. Allan Gotlieb, John McEvoy et Don Fleming pour les convier à la réunion du 31 mars 2003.

À 16 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday February 24, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:30 p.m. to consider a draft budget.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** presiding.

[Translation]

**The Chairman:** We have only 25 minutes to spare. Three members of the Senate Official Languages Committee are in attendance and must leave for a meeting scheduled to begin at 4:00 p.m. I have requested a 15- to 20-minute meeting to adopt two items, the first of which is the budget for the coming year. The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration needs the budget this week.

Our current mandate concludes on June 27. We must table our report by this deadline. The budget proposal before you covers the period from April 1 to June 27, that is right up until the end of our mandate.

We have received an invitation to attend a meeting of the Ligue des droits et des libertés du Saguenay-Lac St-Jean. An invitation has been extended to three senators and to one staff member to attend a round table session. I believe a staff member has already been designated to attend.

[English]

Has everyone received an invitation? I do not know if they are inviting the other two senators or if we will have to name two senators.

**Senator Rossiter:** Senator Beaudoin will be anxious to go.

**The Chairman:** I would expect that, yes.

[Translation]

It is unfortunate to have to choose between Italy and the Saguenay-Lac St-Jean. There is always the steering committee, but Senator LaPierre is not present. Shall we decide then to have Senator Ferretti Barth go?

**Senator Ferretti Barth:** No, we need to ask the other senators.

**The Chairman:** We have some meetings scheduled in March. Before we submit the two remaining names, we will wait until everyone is present.

[English]

**Senator Ferretti Barth:** Has someone called Senator Beaudoin's office?

**The Chairman:** We can do it during the next meeting when he is here. I understood that we were to decide that at this meeting, however we are to decide on the budget today.

The second half of the budget concerns New York.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 24 février 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour l'étude de l'ébauche d'un budget.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[Français]

**La présidente:** Nous avons 25 minutes seulement. Trois membres du Comité sénatorial permanent des langues officielles sont présents et devront aller à la réunion qui débutera à 16 heures. J'ai demandé une réunion de 15 à 20 minutes pour adopter deux articles. Il s'agit d'abord du budget de l'année prochaine dont le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a besoin cette semaine.

Notre mandat sur le dossier que nous étudions se termine le 27 juin. C'est la date limite de notre rapport. Ce budget que vous avez devant vous couvre du 1<sup>er</sup> avril au 27 juin parce que c'est la fin de notre mandat.

Nous avons reçu une invitation pour rendre visite à la Ligue des droits et des libertés du Saguenay-Lac Saint-Jean. Il s'agit d'une table ronde, plutôt provinciale, où ils invitent trois sénateurs et un membre du personnel. Pour le personnel, c'est déjà fait.

[Traduction]

Est-ce que tout le monde a reçu une invitation? Je ne sais pas s'ils invitent les deux autres sénateurs ou si nous devrons nommer deux sénateurs.

**Le sénateur Rossiter:** Le sénateur Beaudoin tiendra beaucoup à y aller.

**La présidente:** Je m'y attendrais.

[Français]

C'est triste d'être mal pris entre l'Italie et le Saguenay-Lac St-Jean. Nous avons le Comité de direction mais le sénateur LaPierre n'est pas ici. Est-ce que nous allons prendre la décision voulant que le sénateur Ferretti Barth ira?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non, il faut demander aux autres.

**La présidente:** Nous avons des réunions en mars. Avant de donner les deux autres noms, nous allons attendre d'être tous présents.

[Traduction]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Quelqu'un a-t-il essayé de joindre le sénateur Beaudoin à son bureau?

**La présidente:** Nous pouvons le faire à la prochaine réunion quand il sera ici. J'avais cru comprendre que nous allions prendre des décisions à cette réunion. Cependant, nous devons adopter le budget aujourd'hui.

La deuxième partie du budget porte sur New York.

## [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Madam Chairman, I may be away in March. Perhaps my name could be considered at the next meeting.

## [English]

**The Chairman:** The second trip is to the United Nations in New York. We have budgeted for six senators and two staff. However, we may not be allowed all of the money we have requested because it only covers expenses until June. We could have other plans and other mandates after that, and they could take us beyond June. If the Senate gives us the mandate I anticipate the native women. The minister has asked for a special study.

**Senator Rossiter:** That is in next year's budget. We do not need to bother talking about that right now.

**The Chairman:** We must worry about the extra money for next year because from June 2003 until April 1, 2004, this committee will not be allotted any more money. I cannot ask for any more funds. I have no idea what our mandate will be.

It is a very ambiguous situation. We will have to ask them to put some money aside for us.

**Senator Rossiter:** Was consideration given to the witnesses that have travelled here?

**The Chairman:** Yes, I am getting to that. That is item Number 2.

We must pass this budget temporarily. The committee wants it this week. It does not mean that we will receive the \$52,000, but at least it will be before the Internal Standing Senate Committee on the Economy.

Senator Beaudoin, we have allowed expenses for a trip to Saguenay-Lac St-Jean.

## [Translation]

A Round Table sponsored by the Ligue des droits et libertés du Saguenay Lac-St-Jean.

The second trip is a fact-finding mission to the United Nations in New York. We are looking to send six senators and two staff members.

**Senator Beaudoin:** The amount requested is for professional services?

**The Chairman:** For the drafting of the report.

**Senator Beaudoin:** Will we be hiring someone to do that?

**The Chairman:** No, I do not believe so. It will be drafted internally.

**Senator Beaudoin:** And what is the subject matter of the report?

**The Chairman:** The report will focus on the American Convention.

## [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Madame la présidente, j'aimerais vous informer que peut-être je serai absente au mois de mars. Si vous pouviez retenir mon nom à la prochaine réunion.

## [Traduction]

**La présidente:** Le deuxième voyage a pour destination les Nations Unies à New York. Le budget est prévu pour six sénateurs et deux membres du personnel. Cependant, il se peut que nous n'obtenions pas le montant au complet étant donné qu'il englobe les dépenses seulement jusqu'en juin. Nous pourrions avoir d'autres plans et d'autres mandats après cela qui pourraient nous mener au-delà de juin. Si le Sénat nous en confie le mandat, je prévois une étude sur les femmes autochtones. Le ministre a demandé une étude spéciale.

**Le sénateur Rossiter:** Cela tombe dans le budget du prochain exercice. Nous n'avons pas à nous préoccuper de cela.

**La présidente:** Nous devons demander des fonds supplémentaires pour le prochain exercice vu qu'entre juin 2003 et le 1<sup>er</sup> avril 2004 notre comité ne se verra pas attribuer d'autres fonds. Je ne peux en demander plus. Je n'ai aucune idée du mandat qui nous sera conféré.

C'est une situation très ambiguë. Nous devrons leur demander de mettre de l'argent de côté pour nous.

**Le sénateur Rossiter:** A-t-on tenu compte des témoins qui se sont rendus à Ottawa?

**La présidente:** Oui, j'y arrive. Il s'agit du point n° 2.

Nous devons adopter ce budget temporairement. Le comité le veut cette semaine. Cela ne veut pas dire que nous toucherons les 52 000 \$, mais notre demande sera au moins devant le Comité séparatif permanent de la régie interne.

Sénateur Beaudoin, nous avons autorisé les dépenses pour un voyage au Saguenay-Lac St-Jean.

## [Français]

Une table ronde sur la Ligue des droits et libertés québécois.

Le deuxième est un voyage à New York, aux Nations Unies. On a demandé six sénateurs et deux membres du personnel.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour les services professionnels?

**La présidente:** Pour le rapport qu'on doit faire.

**Le sénateur Beaudoin:** Il va être fait de l'extérieur?

**La présidente:** Non, je ne pense pas. On peut le faire ici.

**Le sénateur Beaudoin:** Le rapport sur quoi?

**La présidente:** Le rapport sur la ligue américaine.

**Ms. Line Gravel, Clerk of the Committee:** The committee will report on our study of the American Convention on Human Rights. The funds requested will cover the cost of publishing the report, together most likely with a press release.

The second item covers the costs of a French-English editor. It is always nice to have that.

**Senator Beaudoin:** When is the committee set to table its report on the American Convention?

**Ms. Gravel:** Most likely in June. I believe the deadline for reporting is June 27.

**The Chairman:** That is correct. The committee must report no later than June 27.

**Senator Beaudoin:** Were we not supposed to report on the treaty implementation process?

**The Chairman:** No, we still have to hear from additional witnesses. You have asked to hear from three witnesses.

**Senator Beaudoin:** I thought the focus would be on the implementation process. What is happening with that? Is it a dead issue?

**The Chairman:** Our current mandate does not cover that topic. We cannot get to it before June 27. However, it does not mean that we cannot do so at a later date.

**Senator Beaudoin:** It makes no sense. We agreed to attend to this by June 27.

**The Chairman:** As part of our future mandate?

**Senator Beaudoin:** We agreed to this previously.

Clearly, we have the right to focus our attention on this. I have nothing against the Convention, but I would like the committee to present a report. I have no problem with that.

**The Chairman:** That is all our mandate provides for at this time.

**Senator Beaudoin:** The committee was given a mandate and it was agreed that we should wrap up our work before June 24.

**The Chairman:** No. You began your study of the American Convention, but you did not subsequently undertake another study.

**Senator Beaudoin:** No. When we began sitting, we said we needed to wrap up our review of the treaty implementation process, but we never actually did that.

**The Chairman:** The subject came up for discussion, but the committee never actually agreed to anything.

**Senator Beaudoin:** Yes, it did.

**The Chairman:** Since I have been here?

**Senator Beaudoin:** Yes.

We have yet to complete the report.

**Ms. Gravel:** We began our work on the American Convention and we agreed to complete this phase of our work.

**Mme Line Gravel, greffière du comité:** La convention américaine sur notre étude présente; le rapport. Des fonds sont prévus pour la publicité du rapport, qui est probablement un communiqué de presse et tout ce qui l'accompagne.

Le deuxième, c'est pour un éditeur français-anglais. C'est toujours bon à avoir.

**Le sénateur Beaudoin:** Quand va-t-on se prononcer sur la convention américaine?

**Mme Gravel:** C'est probablement en juin. Le délai est le 27 juin.

**La présidente:** La date limite, c'est le 27.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'était pas pour la mise en œuvre des traités?

**La présidente:** Non, nous avons d'autres témoins à entendre. Vous avez demandé trois témoins.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pensais que cela touchait à de la mise en œuvre. Qu'est-ce qui arrive à la mise en œuvre des traités? C'est mort?

**La présidente:** Notre mandat ne le couvre pas actuellement. On ne peut pas le faire avant le 27 juin. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas le faire plus tard.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela n'a pas de bons sens. On a accepté de le faire d'ici le 27 juin.

**La présidente:** Tous les mandats futurs?

**Le sénateur Beaudoin:** Non, les mandats passés.

C'est clair que nous avons le droit de le faire. Je n'ai rien contre la convention, mais j'aimerais que nous puissions présenter un rapport là-dessus. Je n'ai pas de problèmes avec cela et je suis d'accord.

**La présidente:** C'est tout ce que nous avons comme mandat pour l'instant.

**Le sénateur Beaudoin:** On avait un mandat avant et on s'est dit qu'il fallait tout faire avant le 24 juin.

**La présidente:** Non. Vous avez commencé la convention américaine, mais vous n'avez pas entamé une autre étude après.

**Le sénateur Beaudoin:** Non. Quand on a commencé à siéger, on s'est dit qu'il fallait finir la question de la mise en œuvre des traités, mais on ne l'a jamais terminée.

**La présidente:** Vous l'avez mentionnée, mais elle n'a jamais été acceptée par le comité.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**La présidente:** Depuis que je suis là?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Le rapport n'est pas terminé.

**Mme Gravel:** On avait commencé ce rapport sur la convention américaine. On s'était entendu pour finir cette partie.

**The Chairman:** We agreed to defer the Laviolette report.

**Senator Beaudoin:** We never got around to the Laviolette report.

**The Chairman:** We never even started our study.

**Senator Beaudoin:** We must attend to that.

**The Chairman:** We do not have a mandate as far as the Laviolette report is concerned. What does our mandate say?

**Senator Beaudoin:** It clearly says that we must complete our work on the Laviolette report. I am not imagining things.

**Ms. Gravel:** The Laviolette report was ordered during the previous session. After we received the report, Parliament was prorogued. We distributed the report, since it had been commissioned, but from that point forward, we did not have a mandate, since Parliament had been prorogued.

**Senator Beaudoin:** Everything falls by the wayside.

**The Clerk:** Yes, when prorogation occurs. It is a matter of submitting a new request to the Senate to examine the Laviolette report.

**Senator Beaudoin:** I thought we had already done that.

**Ms. Gravel:** We will conclude our study of the American Convention and then we will move on to the Laviolette report.

**Senator Beaudoin:** That is fine for the American Convention. There were costs associated with the report, but no matter. However, I cannot understand how the Laviolette report was cast aside.

**The Chairman:** The reason was the prorogation of Parliament. Moreover, we did not submit another request to examine the Laviolette report. We will not get around to this until June 27.

**Senator Beaudoin:** Get around to what?

**The Chairman:** To the Laviolette report.

**Senator Beaudoin:** This is ridiculous.

**The Chairman:** I want to examine the Laviolette report, but I cannot go against the will of the committee.

**Senator Beaudoin:** I agree with you. For when is our visit to the Lac-St-Jean region scheduled?

**The Chairman:** For April 16.

**Senator Beaudoin:** I have been invited to attend a round table on April 16? Why was I invited?

**The Chairman:** That is correct. I was not aware that three senators had been invited.

**Senator Beaudoin:** I have accepted the invitation and I am prepared to go.

**The Chairman:** The Senate is not sitting that week.

**Senator Beaudoin:** Fine, then. I do not have a problem with that.

**La présidente:** On s'est dit qu'on garderait le rapport Laviolette.

**Le sénateur Beaudoin:** Le rapport Laviolette n'a jamais été fait.

**La présidente:** Il n'est pas commencé.

**Le sénateur Beaudoin:** On doit le faire.

**La présidente:** On n'a pas de mandat pour le rapport Laviolette. Quel est notre mandat?

**Le sénateur Beaudoin:** Il est dit en toutes lettres qu'on doit finir Laviolette. Je n'ai pas rêvé.

**Mme Gravel:** Le rapport Laviolette avait été commandé à la session précédente. Quand on a reçu le rapport, il y a eu prorogation du Parlement. Alors, on distribué le rapport à tout le monde parce qu'il avait été commandé, mais on n'avait plus de mandat à partir de cet instant. Le rapport est devant vous, mais vous n'avez plus de mandat en raison de la prorogation.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour être tombé mort, c'est tombé mort.

**La greffière:** On perd tout au moment d'une prorogation. Il suffit de refaire la demande au Sénat et d'étudier le rapport Laviolette.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pensais que cela avait été fait.

**Mme Gravel:** On va étudier la convention américaine, ensuite on passera au rapport Laviolette.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est bon pour la convention américaine. Il y a des coûts pour un rapport, mais allons-y. Mais je ne peux pas comprendre comment le rapport Laviolette est tombé à l'eau.

**La présidente:** C'est à cause de la prorogation, mais nous n'avons pas fait la demande à nouveau pour le rapport Laviolette. Laviolette ne sera pas ici jusqu'au 27 juin.

**Le sénateur Beaudoin:** Qui cela?

**La présidente:** Laviolette.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela n'a pas de bon sens.

**La présidente:** Je veux étudier le rapport Laviolette, mais je ne peux pas m'opposer aux volontés du comité.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec cela. Notre visite au Lac-St-Jean est prévue à quelle date?

**La présidente:** Le 16 avril.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis invité le 16 avril? Comment se fait-il qu'ils m'ont appelé?

**La présidente:** Vous êtes invité. Ils ont invité trois sénateurs. Je ne savais pas qu'ils avaient invité trois sénateurs.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai accepté l'invitation et je suis prêt à y aller.

**La présidente:** C'est une semaine où nous ne siégeons pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai pas d'objection. Je suis d'accord avec cela.

**Ms. Gravel:** We have the required funds.

**The Chairman:** The invitations have already been extended for the Saguenay trip. Who is the third Senate invitee?

**Ms. Gravel:** I will contact the Ligue to find out.

**Senator Beaudoin:** The Ligue contacted me. I hesitated because I am unfamiliar with this organization. Apparently, it is a Quebec-based group. Does the committee have any objections?

**The Chairman:** Three senators have already accepted the invitation. If the committee has no objections, we have the necessary funds.

**Senator Beaudoin:** I have no objections. I have already accepted the invitation.

**Ms. Gravel:** I will contact the Ligue.

**The Chairman:** I accepted their invitation as well, but I can always use my own budget to cover my expenses.

[English]

**Senator Rossiter:** Will you find out whom they invited?

**The Chairman:** Yes, we will phone them.

**Senator Rossiter:** Will you do that right away?

**The Chairman:** Yes. We know that both Senator Beaudoin and I have been invited as well as one of our staff.

**Senator Beaudoin:** What about Senator Joyal?

**The Chairman:** He is not a member of the committee. We will have to find out. I did not know that they had called you.

**Senator Beaudoin:** As far as this is concerned, I have no problem. Go ahead with it.

**The Chairman:** Senator Beaudoin we have to go back to the Senate with this. We have no choice in the matter.

**Senator Beaudoin:** I hope that we recover the Laviolette report.

**The Chairman:** Maybe not by June, but we will recover it. Do you want two witnesses or three? We cannot have three. We will discuss that in the second section.

**Senator Beaudoin:** We are beginning to hear from witnesses, including someone from Trinidad.

**The Chairman:** That has not been passed and he is not coming. However, I will get to that at the next item.

The second item on the budget is the United Nations in New York City in May.

**Senator Rossiter:** Was any consideration given to having the witnesses come here instead of eight people travelling there?

**The Chairman:** Yes. Do you mean from New York?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Senator Rossiter:** Yes.

**The Chairman:** We have not discussed New York yet.

**Mme Gravel:** Nous avons les fonds requis.

**La présidente:** Les invitations pour le Saguenay, c'est déjà fait. Qui est le troisième?

**Mme Gravel:** On va appeler la Ligue pour le savoir.

**Le sénateur Beaudoin:** Ils m'ont téléphoné. J'ai hésité parce que je ne connaissais pas cet organisme. Apparemment, c'est un organisme québécois. On est d'accord avec cela?

**La présidente:** Trois sénateurs ont déjà accepté, alors si nous avons les fonds et si le comité est d'accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai pas d'objection, j'ai déjà accepté.

**Mme Gravel:** Je vais téléphoner à la Ligue.

**La présidente:** J'ai accepté aussi, mais je peux y aller avec mes dépenses.

[Traduction]

**Le sénateur Rossiter:** Trouverez-vous ceux qui ils ont invité?

**La présidente:** Oui, nous allons leur téléphoner.

**Le sénateur Rossiter:** Le ferez-vous dès maintenant?

**La présidente:** Oui. Nous savons que le sénateur Beaudoin et moi-même avons été invités de même qu'un membre de notre personnel.

**Le sénateur Beaudoin:** Qu'en est-il du sénateur Joyal?

**La présidente:** Il ne fait pas partie du comité. Nous devons nous renseigner. Je ne savais pas qu'ils vous avaient téléphoné.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour ce qui est de cette question, je ne vois aucun problème. Vous avez ma bénédiction.

**La présidente:** Sénateur Beaudoin nous devons obtenir l'approbation du Sénat à cet égard. Nous n'avons pas le choix.

**Le sénateur Beaudoin:** J'espère que nous allons revenir au rapport Laviolette.

**La présidente:** Peut-être pas en juin, mais nous allons y revenir. Voulez-vous deux ou trois témoins? Nous ne pouvons en avoir trois. Nous allons en discuter dans la deuxième partie.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous commençons à entendre des témoins dont une personne de Trinidad.

**La présidente:** Notre demande a été refusée et il ne comparait pas. Cependant, j'y reviendrai au prochain point.

Le deuxième point inscrit au budget est le voyage aux Nations Unies à New York, en mai.

**Le sénateur Rossiter:** A-t-on songé à la possibilité de faire venir les témoins plutôt que de faire déplacer huit personnes?

**La présidente:** Oui. Voulez-vous dire venir de New York?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**Le sénateur Rossiter:** Oui.

**La présidente:** Nous n'avons pas encore discuté de New York.

**Senator Rossiter:** You said that we are at it now.

**The Chairman:** We are now at the item on New York. Do you mean to say that you would like to bring the United Nations committee to Ottawa? I do not think they travel.

**Senator Rossiter:** Whom do you plan to see in New York?

**Ms Gravel:** We will meet with our ambassador and his office will organize a meeting with the United Nations Committee on Human Rights. The subject will be the ratifications of international treaties. There is the American convention to be considered but you must be informed of how we do that.

**Senator Rossiter:** Would we see one person or three people?

**Ms Gravel:** The two days of meeting will begin with our ambassador and with a briefing by his staff. After the meeting with our ambassador you will meet with the members of their committee. Our ambassador will help to organize those meetings.

**Senator Beaudoin:** Which day will this be?

**Ms Gravel:** It will be in May.

**The Chairman:** We have not yet decided.

**Senator Beaudoin:** If the trip does not interfere with the sittings of the Senate, I will say, "Yes."

**Ms Gravel:** That could happen because there is one week in May when the house does not sit.

**Senator Beaudoin:** I will certainly go because our work includes ratifications of certain treaties.

**The Chairman:** That was our mandate.

**Ms Gravel:** That will be subject and we will meet many people, perhaps ambassadors from other countries, to hear their opinions. At this time we can only supply you with general information but we are working on the details.

**The Chairman:** If the committee is interested in going to New York, we have to put the money in now because the trip will be before June, possibly in May.

**Senator Beaudoin:** Is it possible to arrange the trip for a week when the Senate will not be sitting?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Under that condition, I will say, "Yes."

**The Chairman:** Okay. Senator Chaput?

**Senator Chaput:** I agree with Senator Beaudoin.

**The Chairman:** Senator Rossiter?

**Senator Rossiter:** How many people have we budgeted for?

**Le sénateur Rossiter:** Vous avez dit que nous en discutions maintenant.

**La présidente:** Nous sommes maintenant au point concernant New York. Voulez-vous dire par là que vous aimeriez faire venir les membres du Comité des Nations Unies à Ottawa? Je ne crois pas qu'ils se déplacent.

**Le sénateur Rossiter:** Qui prévoyez-vous rencontrer à New York?

**Mme Gravel:** Nous rencontrerons notre ambassadeur et le personnel de son bureau organisera une rencontre avec les membres du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui portera sur la ratification de traités internationaux. On doit se pencher sur la Convention américaine mais nous devons vous informer de la façon de faire à cet égard.

**Le sénateur Rossiter:** Verrons-nous une ou trois personnes?

**Mme Gravel:** Nous amorcerons les deux jours par une rencontre avec notre ambassadeur et par une session d'information donnée par les employés de son bureau. Après cette rencontre, nous rencontrerons les membres de leur comité. Notre ambassadeur aidera à organiser ces rencontres.

**Le sénateur Beaudoin:** Quels jours se tiendront ces réunions?

**Mme Gravel:** Ce sera en mai.

**La présidente:** Nous n'avons pas encore pris de décision.

**Le sénateur Beaudoin:** Si le voyage n'a pas lieu à un moment où le Sénat siège, je suis d'accord.

**Mme Gravel:** Cela pourrait arriver parce qu'il y a une semaine en mai au cours de laquelle la Chambre ne siège pas.

**Le sénateur Beaudoin:** J'irai certainement parce que notre travail inclut la ratification de certains traités.

**La présidente:** C'était notre mandat.

**Mme Gravel:** Nous rencontrerons beaucoup de monde, peut-être des ambassadeurs d'autres pays pour entendre leurs points de vue. Pour l'instant, nous ne pouvons vous donner que des renseignements d'ordre général. Nous sommes toutefois en train de préparer des documents qui contiendront plus de précisions.

**La présidente:** Si un voyage à New York intéresse les membres du comité, nous devons prévoir les fonds maintenant vu que nous irons avant juin, peut-être en mai.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-il possible de faire ce voyage une semaine où le Sénat ne siégera pas?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans cette condition, je suis d'accord.

**La présidente:** D'accord. Sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin.

**La présidente:** Sénateur Rossiter?

**Le sénateur Rossiter:** Combien de personnes avons-nous prévu dans le budget?

**The Chairman:** We have six senators and two staff in the budget.

**Senator Ferretti Barth:** That is most of us.

**The Chairman:** The budget allows for six.

**Senator Chaput:** How many people are on this committee?

**Senator Ferretti Barth:** There are nine. It is difficult to determine how many people will not attend.

**Senator Beaudoin:** If it involves the ratification of treaties, you can count on me. This is what we are studying.

**The Chairman:** You are always here.

**Senator Ferretti Barth:** If they do not participate in the committee, why must we take care of them? One either comes or does not come.

**The Chairman:** We will be asking the full committee about this.

**Senator Ferretti Barth:** That is the democratic way.

**The Chairman:** Could I have a motion to pass the budget, including New York and the Saguenay?

**Senator Beaudoin:** How much does the Saguenay cost?

**The Chairman:** It will cost \$6,000. If there are not sufficient funds, the senator may go to the Saguenay on his own. We have a budget to maintain.

The Senate does not normally do that with committee work. The committee can decide what they want to do if they find that the funds are not sufficient.

**Senator Beaudoin:** Agreed.

**The Chairman:** We have to present this to the Internal Committee.

#### [Translation]

**Senator Beaudoin:** I hesitate a little about that item.

**The Chairman:** About the \$6,000 or the trip to New York?

**Senator Beaudoin:** No, I do not have a problem with that request. It is quite reasonable. I will move the motion.

#### [English]

**The Chairman:** The second item concerns future witnesses. Senator Beaudoin, you requested three witnesses. Mr. Bantey has been confirmed. We have received a letter from the Canadian Lawyers for International Human Rights asking if they may appear. Judge Trindade has informed us that he is unable to attend.

**Senator Beaudoin:** He will be in Washington in March.

**The Chairman:** He will be in Canada this spring and has planned another visit in October.

**Ms. Gravel:** They are not sure. He does not have any plans at the moment.

**La présidente:** Six sénateurs et deux membres du personnel sont prévus dans le budget.

**Le sénateur Ferretti Barth:** La plupart d'entre nous.

**La présidente:** Le budget prévoit six sénateurs.

**Le sénateur Chaput:** Combien de personnes siègent au comité?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Neuf sénateurs. Il est difficile de déterminer combien de personnes ne viendront pas.

**Le sénateur Beaudoin:** S'il s'agit de ratifier des traités, vous pouvez compter sur moi. C'est ce que nous étudions.

**La présidente:** Vous êtes toujours ici.

**Le sénateur Ferretti Barth:** S'ils ne participent pas aux travaux du comité pourquoi nous en préoccuper? Quelqu'un vient ou ne vient pas.

**La présidente:** Nous allons poser la question à tous les membres du comité.

**Le sénateur Ferretti Barth:** C'est la façon démocratique de procéder.

**La présidente:** Quelqu'un pourrait-il proposer une motion pour adopter le budget, y compris New York et le Saguenay?

**Le sénateur Beaudoin:** Combien coûte le voyage au Saguenay?

**La présidente:** Le voyage coûtera 6 000 \$. S'il n'y a pas suffisamment de fonds, le sénateur peut se rendre au Saguenay par ses propres moyens. Nous avons un budget à gérer.

Le Sénat ne fait normalement pas cela avec les travaux du comité. Le comité peut décider ce qu'il veut faire s'il se rend compte qu'il n'a pas les fonds suffisants.

**Le sénateur Beaudoin:** D'accord.

**La présidente:** Nous devons soumettre le budget au Comité de régie interne.

#### [Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J'hésite un peu pour l'autre.

**La présidente:** Pour le 6 000 ou pour New-York?

**Le sénateur Beaudoin:** Non, je n'ai pas de problème avec cela, c'est très raisonnable. Je vais le proposer.

#### [Traduction]

**La présidente:** Le deuxième point porte sur les témoins futurs. Sénateur Beaudoin, vous avez demandé trois témoins. M. Bantey a confirmé. Nous avons reçu une lettre de l'Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde dans laquelle elle demande de comparaître. Le juge Trindade nous a informé qu'il ne pouvait comparaître devant le comité.

**Le sénateur Beaudoin:** Il sera à Washington en mars.

**La présidente:** Il sera au Canada au printemps et il a prévu d'y revenir en octobre.

**Mme Gravel:** Ils ne sont pas certains. Il n'a aucun plan pour l'instant.

**Senator Beaudoin:** At first he said, "I will be in Washington, and I will be very pleased to be invited to appear before the Human Rights Committee." Now he has changed his mind. It is October?

**The Chairman:** Yes. Other witnesses will be Allan Gotlieb and Professors McEvoy and Fleming from the University of New Brunswick.

**Senator Beaudoin:** If we are able to have Mr. Gotlieb as a witness we should jump on the opportunity; he is very good.

**The Chairman:** All right. We will approach Mr. Gotlieb. Shall we have John McEvoy and Don Fleming from New Brunswick? They co-authored *Canada, Human Rights, and the OAS*.

**Senator Beaudoin:** I would say "Yes."

**Senator Rossiter:** Would they appear together?

**The Chairman:** Yes. I do not think that we want to delay the report or the presentation before the Senate.

**Senator Beaudoin:** When will this be?

**The Chairman:** It will be at the March 31, 2003 meeting. Maureen McTeer, who would have been very interesting, is not available before Easter.

**Senator Beaudoin:** Are those witnesses speaking on many subjects?

**The Chairman:** They are speaking on the American Convention on Human Rights. However, that does preclude us asking another kind of question.

**Senator Beaudoin:** I will do that.

**The Chairman:** I expected that.

**Senator Beaudoin:** I will vote for that, then.

**The Chairman:** We will be meeting on March 17, 2003 with Mr. Bantey from CLAIHR, the Canadian Lawyers for International Human Rights. We will meet again on March 31, 2003, hopefully with Mr. Gotlieb and the two authors of the *Canada, Human Rights, and the OAS*.

**Senator Rossiter:** What is scheduled for March 24?

**The Chairman:** On March 24 there will be a meeting of Official Languages Committee. We alternate with that committee.

On April 16, 2003, during the week when we are not sitting, there will be the Saguenay visit.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** We are traveling to the Saguenay on the 16th. Correct?

**The Chairman:** Yes, on April 16.

**Le sénateur Beaudoin:** Il a dit tout d'abord: «Je serai à Washington et je serai très heureux de comparaître devant la Commission des droits de la personne». Il a changé d'avis depuis. Est-ce en octobre?

**La présidente:** Oui. Nous aurons également comme témoins Allan Gotlieb de même que les professeurs McEvoy et Fleming, de l'Université du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Beaudoin:** Si nous pouvons avoir M. Gotlieb comme témoin, sautons sur l'occasion étant donné sa très grande compétence.

**La présidente:** Très bien. Nous allons communiquer avec M. Gotlieb. Devrions-nous entendre John McEvoy et Don Fleming, du Nouveau-Brunswick? Ils sont les coauteurs de *Canada, Human Rights and the OAS*.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dirais oui.

**Le sénateur Rossiter:** Est-ce qu'ils comparaîtront ensemble?

**La présidente:** Oui. Je ne pense pas que nous voulions retarder le rapport ou la présentation au Sénat.

**Le sénateur Beaudoin:** Quand comparaîtront-ils?

**La présidente:** Le 31 mars 2003. Maureen McTeer, que la question aurait beaucoup intéressée, ne peut pas se libérer avant Pâques.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que ces témoins nous entretiendront de nombreux sujets?

**La présidente:** Ils nous parleront de la Convention américaine sur les droits de l'homme. Cependant, rien ne nous empêche de leur poser toutes les questions que nous voulons.

**Le sénateur Beaudoin:** Je le ferai.

**La présidente:** Je m'y attendais.

**Le sénateur Beaudoin:** Par conséquent, j'appuie cette proposition.

**La présidente:** La séance du 17 mars 2003 sera consacrée à M. Bantey du CLAIHR, l'Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde. Nous nous réunirons le 31 mars 2003 pour accueillir, nous l'espérons, M. Gotlieb et les deux auteurs de *Canada, Human Rights, and the OAS*.

**Le sénateur Rossiter:** Qu'avons-nous prévu pour le 24 mars?

**La présidente:** Le 24 mars il y aura une séance du Comité des langues officielles. Nous siégeons en alternance avec ce comité.

Le 16 avril 2003, la semaine où le comité ne siège pas, nous serons au Saguenay.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Nous allons au Saguenay le 16?

**La présidente:** Oui, le 16 avril.

**[English]**

The Minister of Indian Affairs is going to ask the Senate to undertake a study on native women.

It is likely that we could spend the rest of the year hearing the native women's groups. Perhaps in the fall we could travel to the groups that are unable to come to us, that is if the Senate gives us the mandate.

This subject is in abeyance until we get the mandate. I have been approached, and I have approached you, to see if you are willing to undertake a study, if the Senate gives us the mandate. The response has been unanimous except for Senator Rossiter, who is waiting for her leadership to direct her. In any event that will be done before we get the mandate, if we get it at all.

**Senator Beaudoin:** I have no objection to studying the status of women among the Aboriginal peoples, but it is not urgent.

**The Chairman:** No, it is not urgent. However, the minister will be asking the Senate to undertake the study. If the Senate agrees, I am not sure that we will be chosen.

**Senator Beaudoin:** Will it be for many days?

**The Chairman:** We do not know what the request will be.

**Senator Beaudoin:** We may spend one year studying it.

**The Chairman:** We do not know what the request will be. Let us wait and find out.

**[Translation]**

**Senator Beaudoin:** I would prefer it if we wait. I am not opposed, all the more so in that I support the amendment recognizing equality of status for aborigines. We settled that issue when we adopted an amendment to the Constitution.

**The Chairman:** This pertains to aborigines living on reserves.

**Senator Beaudoin:** We cannot object to that.

**[English]**

**The Chairman:** If the Senate offers the mandate to our committee —

**[Translation]**

**Senator Beaudoin:** I would be tempted to defer that until the fall.

**The Chairman:** It all depends on what the minister requests of the committee. We could always refer the matter to another committee, although the Aboriginal Affairs Committee has too much on its plate as it is.

**The Chairman:** Have we agreed to hear witnesses?

**[Traduction]**

Le ministre des Affaires indiennes va demander au Sénat d'entreprendre une étude sur les femmes autochtones.

Il est probable que nous puissions consacrer le reste de l'année à entendre des groupes de femmes autochtones. Nous pourrions peut-être à l'automne nous aller rencontrer les groupes qui ne peuvent venir à Ottawa, tout cela, bien sûr, si le Sénat nous confie ce mandat.

Ce sujet est en veilleuse tant que le mandat ne nous aura pas été confié par le Sénat. On m'en a glissé un mot et je vous en parle afin de voir si vous étiez d'accord pour entreprendre une étude si nous en avons le mandat. Votre réponse a été unanime à l'exception du sénateur Rossiter qui attend des nouvelles de son leader. De toute manière ce sera fait avant que nous obtenions le mandat, si nous l'obtenons.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai aucune objection à étudier le statut des femmes autochtones, mais il ne s'agit pas d'une question urgente.

**La présidente:** Non, ce n'est pas urgent. Cependant le ministre demandera au Sénat d'entreprendre l'étude. Si le Sénat accepte, je ne suis pas sûre que c'est notre comité qui obtiendra le mandat.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que nous y consacrerons beaucoup de temps?

**La présidente:** Nous ne savons pas en quoi consistera la demande.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous pouvons y consacrer une année.

**La présidente:** Nous ne savons pas en quoi consistera la demande. Attendons et nous verrons.

**[Français]**

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais mieux que nous attendions. Je ne suis pas contre, d'autant plus que j'étais favorable à l'amendement qui reconnaissait l'égalité des Amérindiennes et des Amérindiens. Nous avons réglé cela, d'ailleurs, puisque nous avons adopté un amendement constitutionnel.

**La présidente:** Cela concerne les Amérindiennes qui habitent dans les réserves.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous ne pouvons pas être contre cela.

**[Traduction]**

**La présidente:** Si le Sénat offre le mandat à notre comité...

**[Français]**

**Le sénateur Beaudoin:** Je serais porté à le remettre à l'automne.

**La présidente:** Cela dépend de ce que nous demandera le ministre. Si nous ne voulons pas, nous pouvons toujours le référer à un autre comité, quoique le Comité des peuples autochtones est trop occupé pour le faire.

**La présidente:** Avons-nous accepté les témoins?

**Senator Beaudoin:** Yes.

The committee adjourned.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

AI  
C32  
-H76



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*

The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, March 17, 2003  
Monday, March 31, 2003

**Issue No. 3**

### Fifth and sixth meetings on:

The examination of Canada's possible adherence to  
the American Convention on Human Rights

### First meeting on:

Presentation of the report entitled:  
“The Principal International Human Rights  
Instruments to which Canada has not yet acceded” by  
Professor Nicole LaViolette of the University of Ottawa

**WITNESSES:**  
(See back cover)



## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*

L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 17 mars 2003  
Le lundi 31 mars 2003

**Fascicule n° 3**

### Cinquième et sixième réunions concernant:

L'adhésion possible du Canada à la Convention  
américaine relative aux droits de l'homme

### Première réunion concernant:

La présentation du rapport intitulé «Les principaux  
instruments internationaux en matière des droits de la  
personne auxquels le Canada n'a encore adhéré» de la  
Professeure Nicole LaViolette de l'Université d'Ottawa

**TÉMOINS**  
(*Voir à l'endos*)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, P.C.	LaPierre
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
Jaffer	Rivest

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella is substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*March 31, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput is substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*March 20, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*March 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput is substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley is substituted for that of the Honourable Senator LaPierre (*November 18, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, c.p.	LaPierre
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
Jaffer	Rivest

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 31 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 17 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 11 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 20 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur LaPierre (*le 18 novembre 2002*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 20, 2003:

The Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite Nicole LaViolette, from the University of Ottawa, to present her Report on the *Principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded*.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 20 mars 2003:

L'honorable sénateur Maheu, propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne reçoive la permission d'inviter la professeure Nicole LaViolette, de l'Université d'Ottawa à présenter son rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, March 17, 2003

(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Fraser, Maheu, Poy and Rossiter (5).

**WITNESSES:***From Gowling Lafleur Henderson LLP:*

Mr. Mark Bantey.

*On behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights:*

Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law,  
University of Western Ontario;

Mr. Allan McChesney, Consultant.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

Mr. Bantey made a statement and answered questions.

Professor Harrington made a statement and answered questions.

At 7:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Monday, March 31, 2003

(8)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Kinsella, LaPierre, Maheu and Poy (6).

**WITNESSES:***From the University of New Brunswick, Faculty of Law:*

Professor Don Fleming;

Professor John McEvoy.

*From the University of Ottawa:*

Assistant Professor Nicole LaViolette, Law Faculty, Common Law Section.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 17 mars 2003

(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Fraser, Maheu, Poy et Rossiter (5).

**TÉMOINS:***De Gowling Lafleur Henderson LLP:*

M. Mark Bantey.

*Au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde:*

Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Faculté de droit, Université Western Ontario;

M. Allan McChesney, conseiller.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

M. Bantey fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Harrington fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le lundi 31 mars 2003

(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Kinsella, LaPierre, Maheu et Poy (6).

**TÉMOINS:***De l'Université du Nouveau-Brunswick, Faculté de droit:*

M. Don Fleming, professeur;

M. John McEvoy, professeur.

*De l'Université d'Ottawa:*

Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit, Section Common Law.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

Professor John McEvoy and Professor Don Fleming made statements and answered questions.

The committee commenced consideration of its Order of Reference inviting Professor Nicole LaViolette of the University of Ottawa to present her report entitled "The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded."

Professor Nicole LaViolette made a statement and answered questions.

At 7:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

MM. John McEvoy et Don Fleming font une déclaration et répondent aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine le rapport intitulé «Les principaux instruments internationaux en matière des droits de la personne auquel le Canada n'a pas encore adhéré», présenté par Mme Nicole LaViolette, professeure, Université d'Ottawa.

Mme Nicole LaViolette fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, March 17, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m. to study Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

**Senator Shirley Maheu (Chairman) in the Chair.**

[*English*]

**The Chairman:** Today Mr. Mark Bantey from the law firm of Gowling Lafleur Henderson will give us his opinion of the process we have before us, that is, our study of the American Convention on Human Rights. Please proceed, sir.

**Mr. Mark Bantey, Gowling Lafleur Henderson LLP:**  
Honourable senators, I am honoured to have been invited to speak to you today about some issues concerning freedom of expression, in particular, about the right to reply provided for in Article 14 of the American Convention of Human Rights.

On the face of it, Article 14 provides for a mandatory right of reply to any person who considers that his or her reputation has been injured by the publication or broadcast of a statement or opinion in "a legally regulated medium of communication."

At the outset, I should say that the idea of a mandatory right of reply is something that is not recognized in Canada. None of the provincial acts dealing with libel or slander gives an injured person a mandatory right of reply, that is, the right to have his or her version published or broadcast. In fact, only one provincial act, namely, the Quebec Press Act, even provides for a reply mechanism, and it is one with which the media are not obliged to comply.

You are no doubt familiar with the standard procedure set out in our various provincial libel and slander acts. A person who deems himself injured by the publication or broadcast of a report must first put the news media on notice to retract or correct the defamatory statement. The libel notice generally has to be in writing. The medium has a brief period of time, usually two or three days, to retract or correct the report. If the medium refuses to retract or correct, the complainant has to take legal action to seek compensation for the damage to his or her reputation. If the medium does publish or broadcast a full retraction, or the appropriate correction, the complainant's right to sue is either excluded or it is restricted to the recovery of specific limited damages. There is, however, no right of reply as such.

Only the Quebec Press Act gives the complainant the opportunity to reply and, despite the language used by the Quebec legislation, section 7 of the act stipulates that the

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 17 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente) occupe le fauteuil.**

[*Traduction*]

**La présidente:** Nous accueillons Me Mark Bantey du cabinet Gowling Lafleur Henderson qui va nous faire part de son opinion au sujet du processus dont nous sommes saisis, c'est-à-dire l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Je vous en prie, maître, commencez.

**M. Mark Bantey, Gowling Lafleur Henderson, LLP:**  
Honorable sénateurs, je suis honoré de votre invitation à vous entretenir de certains des aspects concernant la liberté d'expression, en particulier du droit de réponse prévu à l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

A priori, l'article 14 confère un droit de réponse obligatoire à toute personne qui estime que sa réputation a été entachée par la publication ou la diffusion d'une déclaration ou d'une opinion «dans un organe de communication réglementé».

D'entrée de jeu, je dois vous préciser que cette idée de droit de réponse obligatoire n'est pas reconnue au Canada. Aucune des lois provinciales concernant la diffamation verbale ou écrite ne donne de droit de réponse obligatoire à la personne offensée, c'est-à-dire que la personne n'a pas le droit de faire publier ou diffuser sa version des faits. En fait, une seule loi provinciale, la Loi sur la presse au Québec prévoit un mécanisme de réponse, mais les médias ne sont pas obligés de s'y conformer.

Vous connaissez sans doute la procédure normale énoncée dans les diverses lois provinciales sur la diffamation verbale ou écrite. La personne qui s'estime lésée par la publication ou la diffusion de certains propos doit d'abord donner un avis au média concerné pour qu'il retire ou corrige la déclaration jugée diffamatoire. L'avis de diffamation doit être donné par écrit et le média concerné dispose de peu de temps pour se rétracter ou corriger les propos incriminés, en général deux ou trois jours. S'il refuse d'apporter la rétraction ou la correction nécessaire, le plaignant doit entreprendre des poursuites en dommages et intérêts pour atteinte à sa réputation. Si le média publie ou diffuse une rétractation complète ou apporte les correctifs appropriés, le droit du plaignant d'intenter des poursuites est soit exclu, soit limité au recouvrement éventuel de dommages limités spécifiques, ce qui revient à dire qu'il n'y a pas de droit de réponse en tant que tel.

Seule la loi québécoise sur la presse donne au plaignant la possibilité de répondre. Malgré tout, même si l'article 7 stipule que le journal doit publier, à ses frais, toute réponse que la partie

newspaper shall also publish, at its expense, any reply which the party deems himself injured, it remains, in Quebec, an optional right of reply for both the injured party and for the newspaper.

If the right of reply in Quebec is exercised, it extinguishes the right to sue. If the newspaper publishes, one, a full retraction and, two, the complainant's reply without further comment, no action for libel may issue.

I have said that the right of reply is optional for both the complainant and the news medium. A complainant may choose not to exercise his right of reply because he or she wants his day in court and because he or she wants to seek the full measure of her damages.

A newspaper can choose not to publish a reply, especially, of course, if the newspaper stands by its story. However, if the newspaper refuses to publish the reply submitted by the complainant, it has to live with the consequences of that decision in the courtroom. In assessing damages, the court will necessarily take into consideration the fact that the newspaper has refused to publish the reply submitted by the complainant.

I would argue that, if enacted in legislation, a mandatory right of reply would be an unjustified interference with editorial autonomy and, hence, if enacted in legislation, an unconstitutional violation of the fundamental right of expression guaranteed in section 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. To put it bluntly, I would argue that governments in a free and democratic society have no business telling news media what to put in their publications or broadcasts.

In the United States, the constitutional validity of a mandatory right of reply has been examined in two cases with two different results. In *Red Lion Broadcasting Company Incorporated v. The Federal Communications Commission*, 395 U.S. 367 [1969] the Supreme Court of the United States unanimously upheld a Federal Communications Commission regulation requiring broadcasters, in treating public issues, to give fair coverage to both sides. The court also upheld the more narrow, personal attack rule, which stipulates that persons whose honesty and integrity are attacked over the air during discussions of controversial public issues be afforded the opportunity to reply.

The argument that such a mandatory right of reply constituted government regulation incompatible with the first amendment, freedom of press, was rejected by the Supreme Court on three grounds. The first ground is that broadcast frequencies are scarce. The second ground is that the government should, therefore, require of a licensee that the frequencies be shared with others. The third ground is that the licensee must conduct himself as a fiduciary, so that representative views are given a chance to be heard on the airways.

s'estimant lésée veut faire paraître, ce droit de réponse demeure entièrement facultatif, et pour le journal et pour le plaignant.

Au Québec, l'application du droit de réponse donne automatiquement lieu à l'annulation du droit d'entamer des poursuites. Si le quotidien publie une rétractation complète ainsi que la réponse du plaignant sans plus de commentaire, le plaignant ne peut plus ensuite entamer d'action en libelle diffamatoire.

Comme je le disais, le droit de réponse est facultatif et pour la partie plaignante et pour l'organe de presse concerné. Un plaignant pourra décider de ne pas exercer son droit de réponse parce qu'il préférera traîner l'autre partie en justice et se prévaloir pleinement des conséquences d'une action en dommages et intérêts.

Un organe de presse pourrait décider de ne pas publier une réponse, surtout s'il maintenait sa version des faits. Dans ce cas, cependant, il devrait être prêt à en subir les conséquences juridiques. Dans l'évaluation des dommages et intérêts, le tribunal devrait nécessairement tenir compte du fait que le journal a refusé de publier la réponse soumise par le plaignant.

Personnellement, j'estime que si l'on imposait ce droit de réponse par voie législative, on enfreindrait le principe de l'indépendance de la presse et, dès lors, ce genre de mesure législative constituerait une violation constitutionnelle au droit fondamental d'expression garanti par le paragraphe 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Disons-le sans détour, dans une société libre et démocratique, les gouvernements n'ont pas à se mêler du genre de nouvelles que les médias veulent publier ou diffuser.

Aux États-Unis, la validité constitutionnelle du droit de réponse obligatoire a été testée dans deux causes et a donné lieu à deux résultats différents. Dans la décision *Red Lion Broadcasting Company Incorporated c. The Federal Communications Commission*, 395 U.S. 367 [1969], la Cour suprême des États-Unis a unanimement confirmé la validité d'un règlement de la Federal Communications Commission exigeant que, dans le traitement des dossiers d'affaires publiques, les radiodiffuseurs donnent la version de chaque partie prenante. En outre, la Cour a confirmé la règle plus restreinte de l'attaque personnelle qui précise que les personnes dont l'honnêteté et l'intégrité sont attaquées sur les ondes, dans de discussions concernant des dossiers d'affaires publiques controversés, peuvent avoir un droit de réponse.

Trois motifs ont poussé la Cour suprême à rejeter l'argument voulant que ce genre de droit de réponse obligatoire constituait un règlement gouvernemental incompatible avec les dispositions du premier amendement, soit la liberté de la presse. Premièrement, la Cour a conclu qu'il n'y a pas abondance de fréquences de télédiffusion et que, deuxièmement, le gouvernement devrait donc exiger du détenteur d'une licence qu'il partage ses fréquences avec d'autres. Troisièmement, le détenteur d'une licence doit se conduire en fiduciaire et donner ainsi l'occasion à tous les points de vue représentatifs de s'exprimer en ondes.

However, in *Miami Herald Publishing Company v. Tornillo*, 418 U.S. 241, [1974], the U.S. Supreme Court came to a different conclusion with respect to the print medium. The court held that a Florida statute allowing a political candidate to compel a newspaper to print a reply to the newspaper's attacks and criticism violated the first amendment, guarantee of a free press. The court stated that legislators may not interfere with editorial discretion — that is, the decision to print or not to print — and found the mandatory right of reply statute as offensive as censorship.

The court based its findings on two arguments. First, it thought that the right of reply would have a chilling effect on editors who would shun controversy. The chilling effect would necessarily diminish vigorous public debate.

Second, the court held that forced access, that is, a mandatory right of reply, would intrude into editorial functions. The court said:

A responsible press is an undoubtedly desirable goal, but press responsibility is not mandated by the Constitution and like many other virtues, it cannot be legislated.

Several European countries recognize a right of reply. According to the typical European model, an individual affected by an article has the option of requesting that the newspaper print his reply. If the newspaper refuses, the individual can then petition the court to rule on whether or not the newspaper's decision was justified. A court that rules against the newspaper can then impose a fine, order it to print a reply and allow the individual to pursue an action for defamation.

Perhaps the most radical approach to the right of reply is the French model. The Loi sur la liberté de la presse provides for two distinct rights: a private individual's right to respond to a publication that names him or designates him, the so-called "droit de réponse"; and the public official's right to reply when he alleges that his official activities have been falsely reported, the so-called "droit de rectification."

The French right of reply is obviously a broad one. It illustrates some of the inherent difficulties with the mandatory right of reply such as the one found in Article 14 of the American Convention on Human Rights.

First, should there be a right of reply to statements of opinion as well as to statements of fact? Since the French model and Article 14 of the American Convention on Human Rights do not distinguish between statements of opinion and statements of fact, a right of reply exists to both. In fact, Article 14 specifically refers to the right of reply to inaccurate or offensive ideas. What is an inaccurate idea? In upholding the right of individuals to express offensive or outrageous opinions, the U.S. Supreme Court has consistently stated that there is no such thing as a false idea. There

Avec l'arrêt *Miami Herald Publishing Company c. Tornillo*, 418 U.S. 241, [1974], la Cour suprême des États-Unis parvient à une conclusion différente dans le cas d'un quotidien. Elle estime que, selon la loi en vigueur en Floride, l'obligation d'imposer un droit de réponse dont un candidat à une élection peut se prévaloir à la suite d'attaques et de critiques, est contraire au premier amendement qui garantit la liberté de la presse. Elle a donc statué que le législateur ne peut porter atteinte à l'indépendance de la presse — soit le droit d'imprimer ou non un article — et jugé que la loi régissant le droit de réponse obligatoire porte la même atteinte à la liberté de la presse que la censure.

La Cour a fondé ses conclusions sur deux arguments. D'abord, elle a estimé que le droit de réponse aurait un effet néfaste sur les rédactions qui pourraient être tentées d'éviter la controverse. La frilosité des journaux qui en découlerait porterait inévitablement atteinte à la vigueur du débat public.

Deuxièmement, la Cour a soutenu que l'accès contraint à des pages de journaux, ce à quoi correspond le droit de réponse obligatoire, serait une intrusion dans les fonctions éditoriales. Voici ce qu'elle a dit à ce sujet:

Il est bien sûr souhaitable de pouvoir compter sur une presse responsable, mais la responsabilité de la presse ne relève pas de la Constitution et il n'est pas possible de la légiférer, pas plus que d'autres vertus.

Plusieurs pays européens disposent de lois qui reconnaissent un certain droit de réponse. Le modèle européen typique prévoit que la personne estimant lésée par un article peut demander que le journal concerné imprime sa réponse. S'il refuse, la personne peut demander à un tribunal de trancher et de déterminer si la décision du quotidien était justifiée ou pas. Si la décision de justice est défavorable au journal, celui-ci peut se voir imposer une amende et être tenu d'imprimer une réponse; le tribunal peut aussi donner la possibilité à la partie lésée d'intenter une action en libelle diffamatoire contre l'organe de presse.

Le modèle de droit de réponse qui est sans doute le plus radical est le modèle français. En effet, la Loi sur la liberté de la presse confère deux droits particuliers: celui accordé à tout particulier de répondre à une publication qui le cite ou le désigne dans un article, c'est ce qu'on appelle le «droit de réponse», et celui accordé au titulaire d'une charge publique estimant que ses activités officielles ont mal été décrites. On parle alors du «droit de rectification».

De toute évidence, le droit de réponse français a une portée très large et il illustre certaines des difficultés inhérentes que pose le genre de droit de réponse obligatoire énoncé à l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

D'abord, doit-on donner un droit de réponse à l'expression d'une opinion tout autant qu'à l'exposé d'un fait? Comme le modèle français et l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne font pas la différence entre les opinions et les exposés d'un fait, il faut en déduire que le droit de réponse existe dans les deux cas. D'ailleurs, l'article 14 fait spécifiquement allusion au droit de réponse à des idées impropre ou offensantes. Mais qu'est-ce qu'une idée impropre? Confirmant le droit des individus à exprimer des avis qui peuvent être

is no such thing as a false opinion. They may be offensive or outrageous, but they are protected by the first amendment right of freedom of expression.

Under Article 14 of the convention, shall a restaurant owner who is unhappy with the food critic's review of his restaurant be entitled to an automatic right of reply? Shall the author of a book or a playwright be entitled to respond every time he or she receives a negative review from a literary critic? Shall the developer be given a right of reply when the architectural value of his project is criticized in the media? If, alternatively, we are to limit the right of reply to statements of fact, how do we distinguish statements of fact from statements of opinion? The two are often intertwined in a given article or commentary.

Second, Article 14 does not go as far as the French model, which gives the right of response to anyone who is named or designated. Nevertheless, it opens the floodgates to anyone who is injured by inaccurate or offensive statements or ideas. Who is to determine what is inaccurate or offensive? An idea may be offensive to one person and brilliant to the next. Article 14 basically gives an automatic right of reply to anyone who happens to disagree with an article or an opinion published in a news medium. Will this provision, if enacted in legislation, flood the news media with inept, useless or irrelevant rebuttals? How do you run a newspaper if you are printing hundreds of replies from hundreds of individual citizens and public officials?

A British House committee examining freedom of press issues, the Fox committee, said that a mandatory right of reply is inherently objectionable because it "entitles a person, who may be without merits, to compel a newspaper to publish a statement extolling his non-existing virtue."

Third, if the media are compelled to publish replies, shall they be forced to publish replies that are themselves libellous, obscene, racist or inaccurate? What if the editor knows that the reply contains blatant falsehoods meant to mislead the public? What if the reply is irrelevant to the issue at hand?

Fourth, how does one control the length of the reply? Should it be restricted to that which is necessary to correct the allegedly inaccurate facts? If there is a right to reply to statements of opinion, shall the injured party be entitled to publish a rebuttal of the same length as the original review?

These are some of the practical problems with a mandatory right of reply. The more fundamental problem that remains, however, is whether such a right is constitutionally sound. The Canadian courts have not had an opportunity to examine the problem, but I think they would adopt the position taken by the U.S. Supreme Court in the *Miami Herald* case, namely, not only

offensants, la Cour suprême des États-Unis a logiquement affirmé que la notion d'idée fausse n'existe pas. La notion d'opinion fausse n'existe pas. Une opinion peut être offensante ou insultante, mais elle est protégée par le premier amendement qui garantit le droit à la liberté d'expression.

L'article 14 de la Convention donne-t-il au propriétaire d'un restaurant mécontent d'une critique gastronomique un droit de réponse automatique? L'auteur d'un livre ou d'une pièce de théâtre a-t-il un droit de réponse à chaque critique négative? Un promoteur peut-il avoir un droit de réponse quand la valeur architecturale de son projet de développement est critiquée dans les médias? D'un autre côté, si nous limitons le droit de réponse aux simples exposés de fait, comment savoir quand on est en présence d'une opinion? Les deux notions sont souvent entrelacées dans un même article ou commentaire.

Deuxièmement, l'article 14 ne va pas aussi loin que le modèle français qui, lui, accorde un droit de réponse à toute personne mentionnée ou désignée. Il n'en demeure pas moins qu'il est une invitation à réagir faite à toute personne se sentant blessée par une déclaration ou une idée impropre ou offensante. Qui va déterminer ce qui est offensant ou impropre? Until pourra juger offensante une idée qu'un autre estimera brillante. Foncièrement, l'article 14 accorde un droit de réponse automatique à toute personne qui n'est pas d'accord avec un article publié ou une opinion exprimée dans un organe de presse. Une loi contenant cette disposition ne risquerait-elle pas de donner lieu à une avalanche de réfutations déplacées ou futilles? Comment parvenir à administrer un quotidien si l'on est obligé d'imprimer des centaines de réponses en provenance de centaines de particuliers et de titulaires et de charges publiques?

Au Royaume-Uni, un comité de la Chambre chargé d'examiner la question de la liberté de la presse, le Comité Fox, a déclaré que le droit de réponse obligatoire est discutable par sa nature même, parce qu'il permet à toute personne, même si elle n'y est pas justifiée, de contraindre un quotidien à publier une déclaration vantant ses vertus imaginaires.

Troisièmement, si les médias sont contraints de publier des réponses, vont-ils être obligés de publier même celles qui seraient en soi diffamatoires, obscènes, racistes ou imprropres? Que se passera-t-il si le rédacteur en chef sait que la réponse en question renferme des mensonges éhontés destinés à tromper le lecteur? Et si la réponse est sans rapport avec le fond de l'affaire?

Quatrièmement, comment contrôler la longueur de la réponse? Celle-ci devrait-elle être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour corriger les faits soi-disant inexacts? S'il existe un droit de réponse à des déclarations d'opinion, la partie lésée aura-t-elle le droit de demander la publication d'une réfutation de la même longueur que l'article qu'elle vise?

Le droit de réponse obligatoire soulève certains problèmes d'ordre pratique dont le plus fondamental est de savoir si ce droit se tient au plan constitutionnel. Les tribunaux canadiens n'ont pas encore été saisis de ce genre de problème, mais je pense qu'ils adopteraient la même position que celle prise par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Miami Herald*: non seulement ce droit

is such a right totally impractical, it also constitutes an unjustified intrusion in editorial autonomy and it is an infringement of freedom of the press.

Certainly, as it is currently drafted, Article 14 of the American Convention of Human Rights, if enacted in legislation, would beg a constitutional challenge based on section 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, not to mention a challenge based on the division of powers.

Thus, the ideal solution would be the Quebec model, which gives an optional right of reply and preserves the principle of editorial autonomy. If the newspaper elects not to choose the reply, for whatever reason, it will have to answer for its decision in a court of law. Perhaps a court of law and not the legislature is the best forum to resolve any conflicts between the fundamental right of freedom of press and equally fundamental right to protect the integrity of one's reputation.

I was asked to limit my comments to 15 minutes. If there are any questions, honourable senators, I would be pleased to answer them.

**Senator Beaudoin:** You raise a very interesting point. If we adhere to this convention — and I hope we will ratify it one day — there will be a problem. We have two systems of law in Canada: the Civil Code in Quebec and the common law system in the rest of the provinces. They are not exactly the same. When you refer to the French law, am I correct in saying that you were referring to the French law of France?

**Mr. Bantey:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** Although the Civil Code of Quebec was inspired by the French Napoleonic Code, it is different in many aspects. You are probably right when you say that, if we decide to adhere to this convention, we may need to go before a court of law to solve that problem. However, this will be considered to be a treaty, and we know that the federal authority may enter into a treaty. There is no problem with that. We also know that, to become the law of the land, we must pass legislation to implement a treaty. We do not do that often. In fact, we have not done that since 1937.

What will happen if we adhere to the convention? It is one thing to enter into the treaty, and I hope that we will do that, but it is another thing to give effect to this measure. The situation may be different in Quebec from the situation in the other provinces. Do you agree or disagree?

**Mr. Bantey:** I agree absolutely. A recent Supreme Court decision stated that there is a fundamental distinction between the common law provinces' model of libel and slander and the Quebec model of libel and slander. The Quebec law is based fundamentally on the notion of a fault, with some interesting consequences. For example, in Quebec, truth is not an absolute

est totalement inapplicable mais il constitue en plus une entrave injustifiée au double principe de l'indépendance et de la liberté de la presse.

Il est certain que, si l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme devait être encastré dans une loi sans modification, il appellerait une contestation en vertu du paragraphe 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés, et plus encore une contestation fondée sur la division des pouvoirs.

Ainsi, la solution idéale pourrait être le modèle québécois qui donne un droit optionnel de réponse et protège le principe de l'indépendance de la presse. Le journal qui déciderait de ne pas offrir ce droit de réponse, pour une raison ou une autre, aurait à répondre de sa décision devant une cour de justice. Il est possible en effet qu'un tribunal soit mieux placé qu'une assemblée législative pour régler d'éventuels conflits entre le droit fondamental à la liberté de la presse et le droit tout aussi fondamental à la protection de l'intégrité et de la réputation des personnes.

Comme on m'a demandé de me limiter à 15 minutes, je vais m'arrêter pour répondre aux éventuelles questions que les honorables sénateurs voudront bien me poser.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez soulevé un point très intéressant. Si nous adhérons à cette convention — et j'espère effectivement que nous la ratifierons un jour — nous aurons un problème, car nous avons deux systèmes de droit au Canada: le code civil au Québec et la Common law dans les autres provinces. Ces systèmes ne sont pas exactement pareils. Quand vous parlez de loi française, vous parlez bien de la loi en vigueur en France, c'est cela?

**Mr. Bantey:** Effectivement.

**Le sénateur Beaudoin:** Bien que le Code civil du Québec s'inspire du code napoléonien français, il est différent à bien des égards. Vous avez sans doute raison quand vous dites que, si nous décidions d'adhérer à cette convention, nous devrions peut-être nous donner rendez-vous devant une cour de justice pour régler ce problème. Il demeure qu'il s'agit-là d'un traité et que le gouvernement fédéral est investi de l'autorité voulue pour adhérer à des traités. Cela ne fait aucun doute. Nous savons aussi que, pour qu'un traité fasse partie des lois du pays, il faut adopter une loi de mise en oeuvre. Nous ne le faisons pas souvent. En fait nous ne l'avons plus fait depuis 1937.

Que se passera-t-il si nous adhérons à cette convention? C'est une chose que de conclure un traité, et encore une fois j'espère que nous allons le faire, mais c'en est une autre que d'essayer de mettre la mesure en oeuvre. La situation au Québec peut être différente de celle des autres provinces. Vous êtes d'accord ou pas?

**Mr. Bantey:** Je suis tout à fait d'accord. Une récente décision de la Cour suprême stipule qu'il faut faire une distinction fondamentale entre le modèle de diffamation appliqué par les provinces de common law et le modèle de diffamation en vigueur au Québec. La loi québécoise est essentiellement fondée sur la notion de faute, avec d'ailleurs des conséquences assez

defence, whereas it is in the common law provinces. You can make a true statement in Quebec and still libel someone.

The other consequence in Quebec is that you can make a false, defamatory statement and not be held liable. You will not be at fault if the reporter has taken all due care in verifying the facts behind the story. As a result, there is a fundamental distinction.

**Senator Beaudoin:** If we adhere to this convention, it will mean that, in practice, the implementation of the treaty in Quebec may be different from the implementation in the other provinces. However, I have no problem with that because we have two systems of law.

At the federal level, of course, it is another matter. The common law principle may prevail; but it would mean that we would have a system in Quebec that would be different from the other provinces. I do not disagree with that. I think it is the situation. I would not, for that reason, be against the adherence, but we must realize that we may have two systems of implementation of treaties.

**Mr. Bantey:** Libel and defamation necessarily fall within the provincial jurisdiction.

**Senator Beaudoin:** There is no doubt of that in my mind.

**Mr. Bantey:** Therefore, if the treaty is to be translated into federal and provincial legislation, it will necessarily have to be translated into legislation in all the provinces.

My argument is that, even if it is translated into a specific piece of Quebec legislation, it still will face a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. A mandatory reply in the Quebec Press Act would certainly face a challenge under section 2(b) of the Charter of Rights and Freedoms. I am not convinced it would survive such a challenge, because it interferes with editorial discussion.

**Senator Beaudoin:** The Charter of Rights applies uniformly throughout Canada. The Supreme Court may come to the conclusion that it is against the Charter of Rights and Freedoms. We would then have another problem. Is it possible that it could be accepted in one province, let us say Quebec, and not in the others?

**Mr. Bantey:** No. I would argue that a mandatory reply would be contrary to the Charter in all cases. It fundamentally interferes with the freedom of the press, whether it is in Quebec or in the rest of Canada. Freedom of the press is a concept that goes beyond the provincial borders. It is a fundamental right guaranteed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

**Senator Beaudoin:** Would it be the same decision?

**Mr. Bantey:** I would argue that it would be.

intéressantes. Ainsi, au Québec, la vérité n'est pas une défense absolue, contrairement à ce qui se pratique dans les autres provinces qui appliquent la common law. Au Québec, on peut être poursuivi en diffamation même pour avoir dit une vérité.

En outre, au Québec, vous pouvez très bien ne pas être tenu pour responsable d'une éventuelle déclaration fausse ou diffamatoire. Il n'y a pas de responsabilité si l'on a accordé tout le soutien voulu à la vérification des faits qui précèdent la rédaction d'un récit. Il existe donc une distinction fondamentale.

**Le sénateur Beaudoin:** Si nous adhérons à la convention dans la pratique, la mise en oeuvre du traité au Québec pourra être différente de ce qui se fera dans les autres provinces. Toutefois, cela ne me dérange pas puisque nous avons deux systèmes de droit au Canada.

Bien sûr, les choses sont différentes à l'échelon du fédéral. Le principe de la common law prévaudra sans doute, mais cela voudrait dire que nous aurions au Québec un système différent de celui en vigueur dans les autres provinces. Je n'ai rien contre. C'est ainsi, un point c'est tout. Ce n'est pas pour cette raison que je m'opposerais à l'adhésion à cette convention, mais il faut bien être conscient que nous avons deux systèmes d'application des traités au Canada.

**M. Bantey:** Le droit en matière de diffamation est forcément du ressort des provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** Quant à moi, cela ne fait aucun doute.

**M. Bantey:** Ainsi, pour qu'un traité soit transformé en loi fédérale et en loi provinciale, il faudra appliquer ce processus dans toutes les provinces.

Ce que je soutiens, c'est qu'une loi de mise en oeuvre de cette convention au Québec pourrait tout de même faire l'objet d'une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Un droit de réponse obligatoire prévu dans la loi québécoise sur la presse pourrait faire l'objet d'une contestation en vertu du paragraphe 2b) de la Charte des droits et libertés. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que cette loi résisterait à ce genre de contestation, parce qu'elle irait alors à l'encontre du droit à l'expression éditoriale.

**Le sénateur Beaudoin:** La Charte des droits est appliquée uniformément, partout au Canada. La Cour suprême pourrait conclure que cela est contraire à la Charte des droits et libertés. Cela étant, nous aurions un autre problème. Est-il possible que ce droit soit accepté dans une province, disons au Québec, et pas dans les autres?

**M. Bantey:** Non. Je soutiens qu'un droit de réponse obligatoire serait contraire à la Charte dans tous les cas. Il porte foncièrement atteinte à la liberté de la presse, que ce soit au Québec ou dans le reste du Canada. La liberté de la presse est un concept qui échappe aux frontières provinciales. C'est un droit fondamental garanti dans la Charte canadienne des droits et libertés.

**Le sénateur Beaudoin:** Le même arrêt s'appliquerait-il partout?

**M. Bantey:** Je le prétends.

**Senator Fraser:** I should tell you, chair, that although I did ask that this witness be asked to testify before our committee, I have not discussed this matter with him. In fact, I have not laid eyes on him for quite a long time. I was extremely interested to hear what Mr. Bantey had to say. I hoped he would say all that he did.

A number of our witnesses have told us that there is no problem with this particular version of a right to reply. They put forward the argument that it is done in Quebec now under the Press Act. I must confess my memory of the text of the law is vague. However, you said that the Quebec act actually uses the word "shall," but that this has been interpreted in Quebec as being optional. How did that happen? How did we get from "shall" to "may"?

**Mr. Bantey:** I do not know if there is any specific case law. However, I think it follows necessarily from a later provision in the Press Act that stipulates that the right of action is extinguished if the newspaper publishes both a retraction and a right of reply. As far as I am concerned, this means that they are not necessarily obliged to publish the reply.

A newspaper can publish a full retraction and still refuse to publish the reply. Then the right of action is not extinguished and the court — if it finds for the complainant — will certainly take the decision not to publish the reply into consideration when assessing the overall damages suffered by the plaintiff.

**Senator Fraser:** Did you see, in your reading of the American convention, any comparable provision that would allow for a similar conclusion to be reached in this case?

**Mr. Bantey:** No, I have not seen that.

**Senator Fraser:** Article 14(3) states that:

For the effective protection of honour and reputation, every publisher, and every newspaper, motion picture, radio, and television company shall have a person responsible who is not protected by immunities or special privileges.

Have you thought about what on earth that means?

**Mr. Bantey:** That would probably mean that there would be some sort of ombudsman who would deal with the complainant on a privileged basis; who would negotiate, for example, the terms of the reply, the editing of the reply. That is the only conclusion I can reach. This would be a person mandated to deal with the complainant before the matter goes to court; and that person, and those discussions, would be entitled to all the full privileges and immunities. In other words, that person could not be called to testify about his dealings with the complainant. That is the way I see it. There is a similar provision in the French act.

**Le sénateur Fraser:** Madame la présidente, je dois vous préciser que, même si j'ai invité ce témoin à prendre la parole devant notre comité, je ne me suis pas entretenu du contenu de son intervention avec lui. De plus, cela fait longtemps que je ne l'ai pas vu. Eh bien, j'ai été très intéressée d'entendre ce que Me Bantey nous a dit. J'espérais qu'il allait nous dire tout cela.

Plusieurs témoins sont venus nous déclarer que cette version du droit de réponse ne pose pas problème. Ils ont soutenu qu'il existe déjà au Québec, en vertu de la Loi sur la presse. Je dois vous avouer que je ne me souviens pas très bien de ce que dit cette loi exactement. Quoi qu'il en soit, vous nous avez indiqué que dans la loi actuelle on emploie le mot «doit», mais qu'on lui accorde une valeur facultative au Québec. Comment cela se fait-il? Comment est-on passé d'un «doit» à un «peut»?

**M. Bantey:** Je ne sais pas s'il existe une jurisprudence à cet égard. Je pense, toutefois, que cela doit découler d'une disposition qui a été incluse ensuite dans la Loi sur la presse, disposition selon laquelle le droit de recours en justice s'éteint dès que le quotidien publie une rétractation et accorde un droit de réponse. A la façon dont je comprends les choses, cela veut dire que les quotidiens ne sont pas contraints de publier une réponse.

Un journal peut publier une rétractation complète et continuer de refuser de publier une réponse. Dans ce cas, le droit d'intenter des poursuites ne s'éteint pas et le tribunal tiendra certainement compte de la décision du journal de ne pas publier la réponse dans son évaluation des dommages subis par la partie plaignante. s'il tranche en faveur de celle-ci.

**Le sénateur Fraser:** Dans votre lecture de la Convention américaine, avez-vous trouvé des dispositions comparables qui pourraient donner lieu au même genre de conclusion dans un tel cas?

**M. Bantey:** Non.

**Le sénateur Fraser:** Voici ce que dit le paragraphe 14(3):

Afin de véritablement assurer la protection de l'honneur et de la réputation, tout éditeur et tout quotidien, ainsi que toute compagnie cinématographique et société de radio et de télévision, devra nommer un responsable qui ne bénéficiera d'aucune immunité ni d'aucun privilège.

Savez-vous donc ce que tout cela signifie?

**M. Bantey:** Cela signifie sans doute que l'organe de presse doit nommer un ombudsman chargé de traiter des plaintes, de façon privilégiée, de négocier par exemple les conditions de la réponse et les conditions dans lesquelles celle-ci pourra être modifiée par la rédaction. C'est ce que je comprends. Cette personne aurait pour mandat d'entendre les plaintes avant que l'affaire ne soit portée devant les tribunaux et cette personne de même que les entretiens auxquels elle participera ferait l'objet de priviléges complets de même que d'une immunité absolue. Autrement dit, la personne en question n'aurait pas à témoigner à propos de ses échanges avec le plaignant. C'est ce que je comprends. Il existe une disposition semblable dans la loi française.

**Senator Fraser:** In your remarks you asked: How can we distinguish between statements of fact and statements of opinion? You said that sometimes it is not clear. Could you tell us what you meant by that?

**Mr. Bantey:** In any op-ed column, a number of statements of fact and statements of opinion will be intertwined. For example, there will be an underlying sub-stratum of facts, on which the writer will base his opinion. If the facts are wrong, that is one issue, but the opinions themselves, as long as they are related to the facts, should be given some sort of constitutional protection. In a free and democratic society, I think all opinions, short of those barred by the Criminal Code, no matter how offensive or vulgar, should be protected.

It is difficult to establish the distinction between a statement of opinion and a statement of fact. Sometimes it is obvious: "the sky is blue" is a statement of fact, while "this is the best wine I have ever tasted" or "President Nixon was the worst President of the United States" are statements of opinion. In that latter statement, there is an underlying fact: Nixon was the President of the United States. However, the statement that he was the worst president of the United States is an opinion. Both fact and opinion are intertwined and it is impossible to distinguish them. That is why I find it objectionable to have an automatic right to reply to opinions. However, how do we restrict the right of reply to statements of fact? How will we make that distinction? It is virtually impossible to do that.

**Senator Fraser:** Another example might be where facts are so selectively chosen as to end up conveying an opinion. To take the example of Mr. Nixon, the "jowly, reclusive, snarly man who had to flee from office so he would not be impeached," or "the brilliant peacemaker who had a breathtaking command of statesmanship and vision of a new world order," you could make either of those arguments on factual grounds. Do you see what I am saying? Sometimes facts are opinions.

**Mr. Bantey:** Sometimes the distinction is blurred and it is impossible to draw the line.

**Senator Fraser:** Article 13 on freedom of thought and expression provides that the exercise of that right shall not be subject to prior censorship. We have had some suggestions that some Canadian law would be affected by that, notably propaganda and obscenity provisions, as well as some of the publication bans and limitations on media access to certain judicial proceedings. Have you thought about that?

**Mr. Bantey:** The Supreme Court of Canada has already decided that the provisions in the Criminal Code dealing with hate crimes are constitutional and, even though they infringe on section 2(b) of the Charter, that infringement is justified in a free and democratic society. I can certainly live with that decision, because it prohibits vile opinions and behaviour.

**Le sénateur Fraser:** Dans votre exposé, vous vous êtes demandé comment faire la différence entre un exposé de fait et une déclaration d'opinion? Vous avez dit que, parfois, la différence entre les deux n'est pas très nette. Pourriez-vous nous expliquer un peu ce que vous entendez par là?

**M. Bantey:** Dans une chronique en regard de l'éditorial, les énoncés de fait et les déclarations d'opinion s'entrelacent. On peut penser à tous les faits sous-jacents sur lesquels le rédacteur de l'article aura fondé son opinion. Si les faits sont erronés, c'est une chose, mais si les opinions le sont, dans la mesure où elles s'appuient sur des faits, il faut leur accorder une forme de protection constitutionnelle. Dans une société libre et démocratique, j'estime que toutes les opinions, hormis celles qu'interdit spécifiquement le Code criminel, doivent être protégées même si elles sont très offensantes ou vulgaires.

Il est difficile d'établir la distinction entre l'expression d'une opinion et l'exposé d'un fait. Parfois, cette différence saute aux yeux: «de ciel est bleu» est un exposé des faits, tandis que «ce vin est le meilleur que j'ai goûté» ou «le président Nixon a été le pire président des États-Unis» sont des opinions. Dans ce dernier cas, il y a bien un fait sous-jacent: Nixon a été le président des États-Unis. Toutefois, le corps de phrase où l'on dit qu'il a été le pire président des États-Unis constitue une opinion. Les faits et les opinions s'entrelacent et il est impossible de les distinguer. Voilà pourquoi je m'objecte à l'idée d'un droit de réponse automatique à une opinion. De plus, comment restreindre le droit de réponse à des exposés de fait? Comment va-t-on faire la distinction? C'est quasiment impossible.

**Le sénateur Fraser:** Il pourrait aussi arriver que les faits soient choisis de façon tellement sélective qu'ils finissent par exprimer une opinion. Revenons sur l'exemple de M. Nixon. «Cet homme reclut et hargneux, aux joues flasques, qui a dû démissionner sans quoi il aurait été destitué» ou au contraire «ce pacifiste brillant qui était un politicien né entretenant une vision fantastique de ce que devait être le nouvel ordre mondial» sont deux affirmations qui pourraient reposer sur des faits. Vous voyez ce que je veux dire? Parfois, les faits sont des opinions.

**M. Bantey:** Parfois, la distinction n'est pas claire et il est impossible de faire la distinction entre les deux.

**Le sénateur Fraser:** L'article 13 sur la liberté de pensée et d'expression dispose que l'exercice de ce droit ne peut être sujet à une censure préalable. On nous a dit que certaines lois canadiennes pourraient être touchées par ce genre de disposition, notamment les dispositions en matière de propagande et d'obscénité, et qu'il pourrait en être de même pour l'interdiction de publier et les limitations d'accès imposées aux médias dans certains procès. Y avez-vous réfléchi?

**M. Bantey:** La Cour suprême du Canada a déjà tranché. Les dispositions du Code criminel relatives aux crimes haineux sont constitutionnelles, et même si elles enfreignent le paragraphe 2b) de la Charte, cela est justifié dans une société libre et démocratique. Je n'ai pas de problème avec cette décision parce qu'elle bannit les opinions et les comportements ignobles.

You mentioned publication bans. A number of publication bans in the Criminal Code are unconstitutional, especially since the decision of the Supreme Court of Canada in *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.* in 1994.

Why is there a publication ban at a preliminary inquiry? It is ostensibly to protect the accused's right to a fair trial; however, publicity at a preliminary inquiry in the United States, for example, has never been deemed to hinder the accused's right to a fair trial, because usually it will take place months before the trial.

There is a very easy alternative to an outright publication ban. When the case comes to trial, counsel can ask potential jury members if they have been influenced by any publicity or if they are familiar with the case. If a potential juror answers yes, then he or she can be excluded from the jury. There are alternatives to publication bans and that is what the Supreme Court of Canada encouraged in *Dagenais*. The court said that, before a court imposes a publication ban, it should ensure that there are no other alternatives available, because a publication ban is inherently a violation of freedom of speech.

**Senator Fraser:** Some publication bans are built into the law, for example, the publication of the names of young offenders who are before a youth court.

**Mr. Bantry:** Correct. The courts have so far decided that this, too, is a justified infringement of freedom of speech.

**Senator Fraser:** Under this, would we still be able to ban the publication of those names?

**Senator Beaudoin:** That would be a matter for interpretation.

**Mr. Bantry:** It suggests it shall not be subject to prior censorship. If that is the case, then under this legislation, the burden will be on the accused to prove that he is entitled to a publication ban, whereas now, it is the opposite. If an accused asks for a publication ban, it is automatically granted.

**Senator Rossiter:** Could we not reserve in the case of a juvenile?

**Senator Fraser:** We could suggest reservations with respect to Articles 13 and 14. However, that would raise the other difficulty with which we have wrestled. Do we want to go down the road adopting the sections of the convention that we like but not the ones that we do not like? Is that a precedent we want to encourage?

**Senator Beaudoin:** In the area of freedom of expression we are very generous, because we are a democracy. We have the right to be wrong, if I may say.

Vous avez parlé des ordonnances de non-publication. Plusieurs interdictions du genre énoncées dans le Code criminel sont inconstitutionnelles, surtout depuis l'arrêt *Dagenais c. Canadian Broadcasting Corp.* de la Cour suprême du Canada, en 1994.

Pourquoi impose-t-on une interdiction de publier à l'étape de l'enquête préliminaire? Officiellement, c'est pour garantir à l'accusé le droit à un procès juste et équitable, mais on n'a jamais estimé, aux États-Unis par exemple, que la publicité faite à cette étape porte atteinte au droit de l'accusé à subir un procès juste, parce qu'habituellement cette procédure intervient plusieurs mois avant le procès lui-même.

Il existe une solution de remplacement très facile à l'interdiction catégorique de publier. Quand les causes se retrouvent en procès, les avocats peuvent demander aux jurés éventuels s'ils ont été influencés par la publicité faite autour de l'affaire à juger. Dès qu'un candidat juré répond par l'affirmative, on l'exclut du jury. Ce sont là des solutions de remplacement à l'interdiction de publier que la Cour suprême du Canada a encouragé dans son arrêt *Dagenais*. Elle a dit qu'avant qu'un tribunal impose une ordonnance de non-publication, il doit s'assurer qu'il n'existe aucune autre solution applicable parce qu'une telle ordonnance constitue, en soi, une violation de la liberté de parole.

**Le sénateur Fraser:** Certaines ordonnances de non-publication sont prévues par la loi, comme dans le cas des noms des jeunes contrevenants qui comparaissent devant les tribunaux de la jeunesse.

**Mr. Bantry:** C'est vrai. Jusqu'ici, les tribunaux ont également décidé qu'il s'agissait-là d'une entrave justifiée à la liberté d'expression.

**Le sénateur Fraser:** En vertu de ces dispositions, pourrions-nous continuer d'interdire la publication des noms de jeunes contrevenants?

**Le sénateur Beaudoin:** Ce serait laissé à interprétation.

**Mr. Bantry:** Il ne faudrait pas qu'il y ait censure préalable. Dans le cas contraire, en vertu de cette loi, il reviendrait à l'accusé de prouver qu'il peut bénéficier d'un interdit de publication tandis qu'à l'heure actuelle, c'est l'inverse qui s'applique. Il suffit à l'accusé de demander une ordonnance de non-publication pour l'obtenir.

**Le sénateur Rossiter:** Ne pourrions-nous pas faire une réserve dans le cas des jeunes délinquants?

**Le sénateur Fraser:** Nous pourrions toujours émettre une réserve relativement aux articles 13 et 14. Toutefois, cela soulèverait une autre difficulté. Veut-on simplement adopter les articles de la convention qui nous conviennent et laisser les autres de côté? Est-ce là un précédent que nous voulons encourager?

**Le sénateur Beaudoin:** En matière de liberté d'expression, nous sommes très généreux, parce que nous vivons dans une démocratie. Nous avons le droit d'avoir tort, si je puis m'exprimer ainsi.

**Senator Fraser:** Long may be it thus.

**Mr. Bantey:** The notion of prior censorship is similar to the notion of prior restraint in the United States — that no government shall restrain freedom of speech without a hearing in the proper forum and without it being authorized by a judge. In other words, there should be no injunction or prior prohibition to publish.

**Senator Fraser:** The classic example of that, if memory serves, would be the case of the Pentagon papers and Daniel Ellsberg, where the government tried to ban publication of the papers before anyone knew what was in them.

**Mr. Bantey:** That is right, senator. The government's argument was that the publication of Pentagon papers would jeopardize national security. The Supreme Court came to the conclusion that it would not, and that any prior restraints would be unconstitutional.

**Senator Fraser:** Do you know of similar cases in Canada?

**Mr. Bantey:** There are many such cases in Canada. For example, in Quebec, we will often see citizens applying for a provisional injunction to ban the broadcast of a television show they know will be negative and will affect their reputation. They believe that the contents of the broadcast are false and erroneous, so they seek a publication ban, an order from a judge in chambers banning the prohibition for a limited period of time until a judge is seized of dealing with the case on its merits. Courts in Quebec have consistently refused to grant such injunctions because they constitute prior censorship. The courts have concluded that only in the most manifest of cases, when it is clear that the defendant would have no defence whatsoever, will an injunction be issued. There are very few cases where a defendant will have no defence whatsoever in a libel case.

**Senator Fraser:** You are not as concerned about Article 13. However, you believe Article 14 is counter to the Canadian Constitution, the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

**Mr. Bantey:** That is my humble opinion, senator.

**Senator Fraser:** We asked you here to give your expert opinion, Mr. Bantey.

**The Chairman:** Following the comments of both Senator Beaudoin and Senator Fraser, would you recommend that we put in an interpretive declaration or reserve on Articles 13 and 14?

**Mr. Bantey:** I would certainly recommend it with respect to Article 14, Madam Chair.

**Senator Beaudoin:** You would recommend a reserve?

**Mr. Bantey:** Yes.

**Le sénateur Fraser:** À condition que ce soit le moins souvent possible.

**M. Bantey:** La notion de censure préalable est semblable à la notion de restriction préalable en vigueur aux États-Unis, notion selon laquelle aucun gouvernement ne doit entraver la liberté de parole sans en débattre d'abord dans une tribune appropriée et sans que cela ne soit autorisé par un juge. Autrement dit, on ne peut imposer d'injonction ni d'interdiction antérieures à la publication.

**Le sénateur Fraser:** Si je me rappelle bien, l'exemple classique est celui des dossiers du Pentagone et de Daniel Ellsberg où le gouvernement a essayé d'obtenir une ordonnance de non-publication avant que qui que ce soit sache ce que contenaient les documents en question.

**M. Bantey:** C'est exact, sénateur. Dans ce cas, le gouvernement estimait que la publication des documents du Pentagone risquait de porter atteinte à la sécurité nationale. La Cour suprême a conclu que tel ne serait pas le cas et que toute restriction a priori serait inconstitutionnelle.

**Le sénateur Fraser:** Êtes-vous au courant de cas semblables au Canada?

**M. Bantey:** Il y en a eu plusieurs. Au Québec, par exemple, les citoyens réclament souvent des injonctions provisoires interdisant la diffusion d'émissions de télévision qu'ils savent négatives et susceptibles de porter atteinte à leur réputation. Comme ils croient a priori que le contenu de l'émission sera erroné, ils réclament une ordonnance de non-publication auprès d'un juge en chambre pour interdire la diffusion pendant une période limitée, en attendant qu'un autre juge soit chargé d'examiner le fond du litige. Au Québec, les tribunaux ont régulièrement refusé d'accorder ce genre d'injonction parce qu'elles constituent une censure préalable. Les tribunaux ont conclu que ce n'est que dans les cas les plus manifestes, quand il est évident que la partie défenderesse n'aurait plus aucune défense, que l'injonction doit être accordée. Très rares sont les cas où une partie défenderesse n'aura pas de défense dans une cause en diffamation.

**Le sénateur Fraser:** Vous n'êtes pas aussi préoccupé par l'article 13. Toutefois, vous semblez croire que l'article 14 est contraire à la constitution canadienne, à la Charte canadienne des droits et libertés.

**M. Bantey:** C'est là mon humble opinion, sénateur.

**Le sénateur Fraser:** Nous vous avons fait venir ici pour nous donner votre opinion experte, maître Bantey.

**La présidente:** Après avoir entendu les remarques du sénateur Beaudoin et du sénateur Fraser, recommanderiez-vous que nous fassions précéder les articles 13 et 14 d'une déclaration interprétative ou que nous émettions une réserve à leur égard?

**M. Bantey:** C'est certainement ce que je recommanderais dans le cas de l'article 14, madame la présidente.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous recommanderiez une réserve?

**M. Bantey:** Oui.

**Senator Beaudoin:** You are not ready to take a risk. I am quite ready to take that risk. It is freedom of expression.

**Senator Fraser:** We want to protect freedom of expression, senator.

**Senator Beaudoin:** No, I want to protect the freedom.

**Senator Fraser:** I agree. Therefore we must reserve on Article 14.

**Senator Beaudoin:** I would not accept any reservation. Our Supreme Court is rather liberal, indeed, generous in the field of freedom of expression.

**Mr. Bantey:** It is not as liberal as the U.S. Supreme Court. For example, a public figure in the United States can only sue if there is actual malice. That is not the case in Canada. In *New York Times v. Sullivan*, the U.S. Supreme Court said that, to foster vigorous debate in the political arena, a public official should not be allowed to sue unless he can demonstrate actual malice on the part of the news media.

**Senator Beaudoin:** Do you say that the U.S. Supreme Court is more generous than our Supreme Court in the field of freedom of expression?

**Mr. Bantey:** Absolutely, senator. They are light years ahead of us.

**Senator Fraser:** Surely the difficulty will be that, if we do not take a reservation on Article 14, we will be liable to judgments of the Inter-American Court of Human Rights. They may not hold anything like our views on the freedom of the press.

**Senator Beaudoin:** I am somewhat surprised by that. We had a long debate on hate propaganda. The Supreme Court is now more liberal. The new Chief Justice of Canada, Madam Justice Beverley McLachlin, is very generous. I am surprised to hear that our Supreme Court remains less generous than the present U.S. Supreme Court.

**Mr. Bantey:** There is no question of that in my mind. For example, an outrageous statement to the effect that a politician is a Fascist would benefit from absolute protection under the First Amendment and under the rulings of the Supreme Court of the United States. However, it would not be as clear in Canada if one were to call a politician a Fascist. That is clearly an opinion. There may be underlying facts.

An opinion such as that, no matter how outrageous, would be protected in the U.S. In Canada, it is not clear that it would be. The tradition is quite different.

**Senator Beaudoin:** I agree with that. The tradition is different.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous ne voulez pas prendre de risque. Moi, je suis prêt à prendre ce risque. C'est la liberté d'expression.

**Le sénateur Fraser:** Nous voulons précisément protéger la liberté d'expression, sénateur.

**Le sénateur Beaudoin:** Je veux dire protéger la liberté tout court.

**Le sénateur Fraser:** Je suis d'accord. Nous devrions donc émettre une réserve au sujet de l'article 14.

**Le sénateur Beaudoin:** Moi, je n'accepte aucune réserve. La Cour suprême est plutôt libérale, pour ne pas dire généreuse dans le domaine de la liberté d'expression.

**M. Bantey:** Elle n'est pas aussi libérale que la Cour suprême des États-Unis. Tenez, un personnage public ne peut entamer de poursuite que s'il y a intention de nuire. Ce n'est pas le cas au Canada. Dans son arrêt *New York Times c. Sullivan*, la Cour suprême des États-Unis précise que, pour favoriser la vigueur du débat sur la scène politique, un titulaire de charge publique ne doit pas avoir le droit d'entamer des poursuites à moins de prouver qu'il avait intention de nuire de la part des organes de presse.

**Le sénateur Beaudoin:** Êtes-vous en train de dire que la Cour suprême des États-Unis est plus généreuse que la nôtre dans le domaine de la liberté d'expression?

**M. Bantey:** Tout à fait, sénateur. Elle a des années lumières d'avance.

**Le sénateur Fraser:** Le problème ici, c'est que si nous n'émettons pas de réserve relativement à l'article 14, nous serons tenus de nous plier aux jugements rendus par la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui risque fort de ne pas partager notre point de vue sur la liberté de la presse.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela me surprend. Nous avons eu un long débat sur la propagande haineuse. La Cour suprême est plus libérale qu'avant. L'actuelle juge en chef du Canada, la juge Beverley McLachlin, est très généreuse. Je suis surpris de vous entendre dire que notre Cour suprême est moins généreuse que la Cour suprême des États-Unis.

**M. Bantey:** Cela ne fait, quant à moi, aucun doute. Aux États-Unis, par exemple, une déclaration outrancière affirmant qu'un politicien est un fasciste bénéficierait d'une protection absolue en vertu du premier amendement et des différents arrêts rendus par la Cour suprême du pays. En revanche, au Canada il n'est pas certain que la personne qui accuserait un politicien de fasciste serait à l'abri. De toute évidence, il s'agit d'une opinion, mais il peut y avoir des faits sous-jacents.

Une opinion de ce genre, même si elle est très offensante, sera protégée aux États-Unis mais je ne suis pas certain que ce serait le cas au Canada. La tradition est très différente.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec cela. Les traditions sont différentes.

**Mr. Bantey:** The *New York Times v. Sullivan* ruling prevents a public figure from suing. The definition of "public figure" is very large. The burden is on the public official to demonstrate that there is actual malice on the part of the defendant.

**Senator Rossiter:** Intentional?

**Mr. Bantey:** They must prove intentional deed or reckless disregard for the truth. That is a heavy burden to satisfy in a court of law. Therefore, you rarely see public figures in the U.S. succeeding in libel suits.

**The Chairman:** You have certainly given our committee much room for thought on Article 14. Thank you very much Mr. Bantey for your presentation.

**Mr. Bantey:** Thank you.

**The Chairman:** We now welcome Professor Joanna Harrington from the Canadian Lawyers for International Human Rights, otherwise known as CLAIHR. CLAIHR asked to appear, and we gladly accepted its request. Please proceed with your presentation, professor.

**Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario, on behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights:** Thank you, senators, for your kind invitation and your acceptance of our desire to appear before you. I appear on behalf of an organization known as CLAIHR, Canadian Lawyers for International Human Rights, a non-profit, non-governmental association of lawyers, law students and other Canadians that has been around since 1992, and which is involved in promoting and protecting human rights. We often put our students through internships to raise awareness and education in international human rights and exposure to international human rights.

I believe my written submission on behalf of CLAIHR has been circulated. I will cover only the highlights and allow time for questions and further examination of the issues before you.

**The Chairman:** For the benefit of committee members, you have received the English version because the professor will be presenting in English. The presentation will be translated.

**Ms. Harrington:** I apologize for my monolingual skills.

CLAIHR welcomes the committee's inquiry into the adherence to the American Convention on Human Rights. We as an organization of lawyers interested in international human rights are in favour of Canada's adherence to the American Convention. In particular, we feel that this serves to strengthen the treaty system within the inter-American region and adds greater legitimacy to the role of the Inter-American Court of Human Rights.

**M. Bantey:** L'arrêt *New York Times c. Sullivan* empêche tout personnage public d'entreprendre des poursuites. La définition de «personnage public» est très large. Il appartient au titulaire d'une charge publique de démontrer qu'il a été la victime de l'intention de nuire de la partie défenderesse.

**Le sénateur Rossiter:** Ce doit être intentionnel?

**M. Bantey:** Il faut effectivement prouver un acte intentionnel ou négligent commis sans égard pour la vérité. C'est là un fardeau très lourd à assumer devant une cour de justice, raison pour laquelle il arrive rarement que des personnages publics obtiennent gain de cause dans des poursuites en diffamation aux États-Unis.

**La présidente:** Eh bien, vous venez de donner beaucoup de matière à réflexion à notre comité au sujet de l'article 14. Merci beaucoup, maître Bantey, pour votre exposé.

**M. Bantey:** Merci.

**La présidente:** Nous allons maintenant accueillir la professeure Joanna Harrington de l'Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde, soit l'AJCRDPM. La professeure Harrington a demandé à comparaître et c'est avec plaisir que nous avons acquiescé à sa requête. Vous pouvez commencer votre exposé, professeur.

**Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Université de Western Ontario, au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde:** Merci, sénateurs, de votre aimable invitation et d'avoir bien voulu donné suite à notre désir de comparaître devant vous. Je vais témoigner au nom d'une organisation connue sous le sigle d'AJCRDPM, soit l'Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde. Il s'agit d'une association non gouvernementale et sans but lucratif qui réunit des juristes, des étudiants en droit et d'autres Canadiens. Elle existe depuis 1992 et travaille à la promotion et à la protection des droits de la personne. Nous plaçons souvent nos étudiants en stage dans des cabinets pour sensibiliser et éduquer ceux avec qui ils travaillent aux questions de droits de la personne ici et dans le monde.

Je crois comprendre qu'on vous a remis le mémoire au nom de l'AJCRDPM. Je n'en ferai qu'un survol pour résérer du temps à vos questions et examiner davantage ces aspects avec vous.

**La présidente:** Je tiens à signaler aux membres du comité qu'ils ont reçu la version anglaise du document, parce que l'exposé se fera en anglais, mais le mémoire sera traduit par la suite.

**Mme Harrington:** Veuillez excuser mon unilinguisme.

L'AJCRDPM se réjouit que le comité ait entrepris d'étudier l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Notre organisation de juristes, qui s'intéresse à tout ce qui touche aux droits de la personne dans le monde, est favorable à l'adhésion du Canada à la Convention américaine. Nous estimons que, ce faisant, nous renforcerions le système de traité dans la région inter-Amérique de même que la légitimité du rôle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

We do, however, have some concerns with respect to the convention. We see these as challenges that can be overcome. We mention them now because we believe that they need to be addressed at this time as you consider adherence, rather than after the fact.

In my presentation, I go through the inter-American system and highlight the fact that it is a system based on two documents, the American Declaration on Rights and Duties of Man of 1948 and the American Convention on Human Rights of 1969. I also highlight how the system is built on two institutions, so it has two overlapping instruments and two overlapping institutions, the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

I will not go into further detail, as I know that previous witnesses have gone through the system in-depth. I will say, though, that CLAIHR would highlight the fact that, in our view, it is crucial to make it clear that Canada is already part of this system. We are already part of the inter-American human rights regime through our membership in the Organization of American States. Through the American Declaration on the Rights and Duties of Man, Canadians or individuals in Canada can bring petitions to the Inter-American Commission on Human Rights. That is currently taking place. Adherence to the American Convention on Human Rights, in our view, adds coherence or completes the system. It will allow complaints to go forward to the court and it will involve the court within the inter-American system, to which Canada is a party.

With respect to specific issues on Canada's accession to the American Convention on Human Rights, I would point to the fact that those countries within the Organization of American States that are not parties are predominantly the English-speaking countries of the inter-American region, or the western hemisphere, that is, obviously, the United States and Canada, as well as the English-speaking former colonies of what we call the Commonwealth Caribbean. CLAIHR does take the view that, were Canada to become a party to the American Convention on Human Rights, it would be showing some leadership among the English-speaking member states of the region known as the western hemisphere within the Organization of American States, the regional agency responsible for this region.

On page 3 of my submission, at paragraph 14, I make this point with respect to who is and who is not a party to the American Convention on Human Rights, and I note the English-speaking countries that are not a party to it. I also note that Trinidad and Tobago has withdrawn its ratification of the American Convention, and that is of some concern.

Our submission is broken down into Parts A and B. Part A is a summary of the reasons why we think we should be a part of the system. Part B illustrates some of our concerns.

Nous entretenons cependant certaines préoccupations relativement à cette convention. Il y a des problèmes à régler. Nous vous en parlons maintenant, parce que nous estimons que vous devez vous y attaquer tout de suite si vous envisagez effectivement d'adhérer à cette convention, plutôt que de le faire après coup.

Dans mon document, je présente le régime interaméricain des droits de l'homme et rappelle qu'il repose sur deux documents fondateurs: la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948 et la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969. J'indique aussi que ce régime est mis en oeuvre grâce à deux institutions de surveillance: la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en sorte qu'il existe deux instruments qui se recoupent et deux institutions qui se recoupent aussi.

Je ne vous commenterai pas cela dans le détail car les témoins précédents vous ont beaucoup parlé de ce régime. Cependant, nous tenons à rappeler que le Canada fait déjà partie de ce régime. Nous faisons partie du régime interaméricain de protection des droits de l'homme parce que nous sommes membres de l'Organisation des États américains. Les Canadiens et autres résidents du Canada peuvent, en invoquant la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, intervenir auprès de la Commission américaine des droits de l'homme. Cela se fait déjà. Quant à nous, l'adhésion à la Convention américaine relative aux droits de l'homme viendrait compléter le régime en permettant que toutes les plaintes puissent éventuellement aboutir devant la Cour du régime interaméricain auquel le Canada est partie.

Pour ce qui est des questions plus particulières de l'accession du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, je tiens à signaler que ce sont essentiellement les pays de langue anglaise, membres de l'OEA, situés dans la région inter-Amérique autrement appelée hémisphère occidental — soit les États-Unis et le Canada de même que les anciennes colonies de langue anglaise que l'on connaît sous le nom d'Antilles du Commonwealth — qui n'ont pas encore adhéré à la Convention. Selon notre association, si le Canada ratifiait la Convention américaine relative aux droits de l'homme, il ferait preuve d'un certain leadership parmi les États membres anglophones de la région qu'on appelle donc hémisphère occidental de l'Organisation des États américains, organisme responsable de la région.

En bas de la page 3 de mon mémoire, au paragraphe 14, je donne la liste des pays qui ont ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme et je rappelle que ceux qui n'en sont encore ni signataires ni adhérents sont des pays à prédominance anglophone. Je fais également remarquer que Trinidad-et-Tobago a retiré sa ratification, ce qui a lieu de nous préoccuper.

Notre mémoire est subdivisé en deux parties, la partie A qui résume les raisons pour lesquels nous devrions adhérer à ce régime, selon nous, et la partie B qui présente certaines de nos préoccupations.

In summary, we see adhering as part of Canada's good human rights reputation. For us, it is an omission that should be corrected. Canada has been a member of the Organization of American States for over a decade and, yet, we are only partly a member of the inter-American human rights system. It is a matter of coherence and being a full participant in the Organization of American States.

We also see it as important to the inter-American human rights regime as a whole. As we have seen in the European regional human rights system, Europe-wide ratification of the leading treaty and support for that court has solidified what is probably the best international human rights court in the world, the European Court of Human Rights. This Europe-wide ratification adds legitimacy and strength to the system. We argue that the same thing needs to be done for the inter-American region, which of course borrowed from the European system. In fact, it modeled itself on the European system. There is a potential for the system, and we believe that, if Canada were a full party, that potential would expand.

It is clearly CLAIHR's view that it is not good enough just to adhere. You cannot just sign something and treat it as an empty promise. It is important to implement the treaty both regionally and domestically. There is no point signing international treaties if they have no force or effect or are of no value at home.

That leads to concerns that this committee has addressed previously with respect to certain rights. I know this committee has already heard testimony about concerns regarding the right to life in the American convention and whether a reservation or interpretive declaration is required. CLAIHR does make the point at paragraph 26 of our submission that the actual wording of Article 4 on the right to life may not be of concern, as others have said. However, at paragraph 27, we do say that we do think, for the purposes of clarity, this issue should be addressed.

I know the committee has considered whether it should be a declaration or reservation. In my view, international law looks at substance over form, so whether you call it a declaration or a reservation, you must look at what you are in fact doing. If you are purporting to modify or amend the terms of a treaty, purporting to make it a condition or opt out, it will be seen as a reservation. At the end of the day, while human rights lawyers do not like to see reservations to human rights treaties, we favour clarity on this issue and would be in favour of a reservation.

On the last two pages of my presentation, I talk about the necessity of implementing.

Je résumerai la première partie en vous disant que l'adhésion du Canada à cette convention contribuerait à sa réputation au chapitre des droits de la personne. Il s'agit, quant à nous, d'une omission qu'il convient de rectifier. Le Canada est membre de l'Organisation des États américains depuis plusieurs dizaines d'années, mais nous ne sommes membres du système interaméricain en matière de protection des droits de l'homme que de façon partielle. Notre adhésion à cette convention ferait de nous des joueurs à part entière au sein de l'OEA.

Nous estimons que notre adhésion serait importante pour le régime interaméricain des droits de la personne. Comme nous l'avons vu dans le cas du système européen de droits de l'homme, la ratification de cet important traité par tous les pays européens et l'appui qu'ils ont apporté à la mise sur pied d'une cour à cette occasion ont consolidé ce qui est sans doute maintenant le meilleur tribunal international des droits de la personne au monde, la Cour européenne des droits de l'homme. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par tous les pays européens a légitimé et renforcé le système. Nous soutenons qu'il faut faire la même chose dans la région inter-Amérique dont le régime s'inspire bien sûr du système européen, pour ne pas dire qu'il est essentiellement calqué sur celui-ci. Il existe un potentiel pour le système et nous estimons que si le Canada était membre à part entière, nous pourrions étendre le potentiel en question.

Notre association croit qu'il ne suffit pas simplement d'adhérer à la Convention. On ne peut se contenter de signer un traité comme s'il s'agissait d'une promesse vide de sens. Ce qui est important, c'est de mettre le traité en oeuvre à la fois dans la région et dans le pays. Il ne sert à rien de ratifier des traités internationaux si on ne leur donne pas effet et s'ils n'ont aucune valeur dans le pays.

Cela nous amène à parler de préoccupations relatives à certains droits, auxquels le comité s'est déjà intéressé. Je sais que vous avez entendu des témoignages au sujet du droit à la vie mentionné dans la Convention américaine et à la nécessité d'adopter éventuellement une déclaration interprétative ou de formuler des réserves. Au paragraphe 26 de notre mémoire, nous soulignons que l'actuel libellé de l'article 4 en matière de droit à la vie ne doit pas nous préoccuper, comme d'autres vous l'ont indiqué. Cependant, au paragraphe 27, nous affirmons que par soucis de clarté, il convient de régler cette question.

Je sais que le comité s'est demandé s'il ne devait pas adopter une déclaration interprétative ou émettre une réserve. Selon moi, en droit international, la substance domine la forme si bien que, peu importe qu'il s'agisse d'une déclaration ou d'une réserve, il faut être clair dans ses intentions. Si vous prétez modifier les termes du traité, si vous voulez que l'adhésion à l'article soit conditionnelle, vous devrez alors émettre une réserve. Au bout du compte, même si les juristes spécialisés en droit de la personne n'aiment pas voir des réserves dans les traités sur les droits de l'homme, ils présenteront que les choses soient bien claires et donc qu'il y ait éventuellement des réserves.

Dans les deux dernières pages de mon exposé, je parle de la nécessité de mettre cette convention en oeuvre.

Lastly, I will raise an issue that has not been addressed in committee before, and that is some of the practical concerns about litigating in the inter-American system. It is quite difficult. There are resource implications. The system clearly does not have the same resources as the European Court of Human Rights. As a result, access to case law can be problematic. For example, there is no subject-matter, topic-based index. It is difficult to find current jurisprudence of the inter-American system. Older subject indexes that were prepared by NGOs, by professors and law students together, are available on the Internet, but no consistent, current index has been prepared by the actual organization.

Some decisions are still available only in Spanish. I know Professor Shelton told you that she had trouble finding some of the documents in French. I have had the opposite trouble and have found cases that are only in Spanish. Just two weeks ago, I was in the Caribbean working on a case that required that I have access to a leading international court case on the mandatory death penalty that was decided several months ago by the Inter-American Court of Human Rights. As of two weeks ago, the president's decision was still only available in Spanish.

The official languages of the OAS are Spanish, French, Portuguese and English and that creates a practical difficulty in the system which will, in time, be overcome. It is a part-time system, and that has led to frustrating delays for litigants. Delay is a general criticism of international human rights bodies.

CLAIR would point out that Canada is already part of this system. Individuals in Canada already litigate under the inter-American system; we are just not fully a part of the system. It is also important to note that there are other treaties within the inter-American system to which we are not a party. There is a certain lack of coherence in Canada's membership within the OAS. For example, there is a protocol, an additional treaty, the American Convention on Economic and Social Rights which would mirror our current obligations under the UN treaty called the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. That is not strictly within the terms of this committee's consideration but, nevertheless, it is related.

I will also point to two other treaties as examples of contributions that this regime is making. One is the first international treaty on discrimination against persons with disabilities. The other is the inter-American treaty specifically on violence against women.

Je vais, pour terminer, aborder un sujet dont il n'a jamais été question devant le comité, je veux parler de certaines préoccupations d'ordre pratique en matière de règlement des litiges dans le cadre du système interaméricain. Les choses ne se passent pas très bien pour l'instant à cause d'un manque de ressources. Le système ne dispose décidément pas des mêmes ressources que la Cour européenne des droits de l'homme. Ce faisant, il est parfois difficile d'avoir accès à la jurisprudence. Par exemple, il n'existe pas d'index par sujet. Il est difficile de mettre la main sur la jurisprudence actuelle applicable au système interaméricain. Des ONG, des enseignants et des étudiants en droit avaient collaboré à la préparation des anciens index par sujet, index qui sont accessibles sur Internet, mais ils n'ont pas été uniformisés. L'organisation actuelle est en train d'en préparer une nouvelle version.

Certaines décisions ne demeurent accessibles qu'en espagnol. Je sais que le professeur Shelton vous a dit qu'il était difficile de mettre la main sur certains documents en français. Personnellement, j'ai eu une expérience différente, parce que je suis rendu compte qu'il n'existe qu'une documentation en espagnol pour certains cas. Il y a tout juste deux semaines, j'étais dans les Caraïbes en train de travailler sur une cause pour laquelle je devais mettre la main sur une jurisprudence internationale importante relative à la peine de mort obligatoire. Il s'agissait d'une décision rendue il y a plusieurs mois par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Eh bien, il y a encore deux semaines, la décision du président n'était disponible qu'en espagnol.

Les langues officielles de l'OAS sont l'espagnol, le français, le portugais et l'anglais, ce qui crée une difficulté d'ordre pratique qui sera surmontée dans le temps. Le Secrétariat fonctionne à temps partiel, ce qui donne lieu à des retards frustrants pour les parties à une poursuite. Les retards sont critiqués par tous les organismes qui s'occupent de droits internationaux de la personne.

Mon association tient à rappeler que le Canada fait déjà partie de ce système. Les résidents du Canada peuvent déjà porter plainte dans le cadre du système interaméricain, nous n'y avons simplement pas adhéré pleinement. Il convient, par ailleurs, de souligner qu'il y a d'autres traités au sein du système interaméricain, auxquels nous n'avons pas adhéré. Le Canada fait preuve d'une relative inconstance dans sa participation à l'OEAI. Par exemple, il existe un protocole, un traité additionnel, la Convention américaine relative aux droits économiques, sociaux et culturels, qui pourrait refléter nos obligations actuelles en vertu d'un traité de l'ONU baptisé Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela ne relève pas vraiment de la compétence de ce comité, mais c'est un dossier connexe.

Je veux également souligner l'existence de deux traités comme exemples de contribution à ce régime. Il y a d'abord le traité international relatif à la discrimination faite aux personnes atteintes d'une incapacité. L'autre est le traité interaméricain relatif à la violence faite aux femmes.

For the reasons I have mentioned — credibility, consistency and coherence — it is CLAIHR's view that Canada should adhere to the American Convention on Human Rights. However, we recommend that Canada put in a reservation or interpretive declaration with respect to the right to life in Article 4. We recommend that Canada make suggestions and recommendations with respect to implementation. We would urge, for example, the training of lawyers and judges in the inter-American system, and that we use the scrutiny of this committee as a platform for publicizing the inter-American system in Canada.

Last, we have pointed to the need for resources to improve some of the practical aspects of being a part of the inter-American system.

Those are my submissions in brief. CLAIHR's real concern is coherence and fully being a part of a human rights system that is applicable to this region, and of which we have been member since 1990.

**Senator Beaudoin:** On page 8 of your presentation are four recommendations. We studied the first one a few months ago. I understand that, regarding Article 4(1), our reservation is based on the decisions of the Supreme Court on abortion.

**Ms. Harrington:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** We have already stated that we would have a reservation, although some states do not have reservations in this. I understand the problem.

What about the debate that we had previously with the other expert witness? Do you agree or disagree?

**Ms. Harrington:** With all due respect, I disagree. We must start with an examination of the text of Article 14, the right of reply. It is crucial to point out that the right of reply was described as a mandatory right. Article 14(1) states that the state is so required "under such conditions as the law may establish." It is not as absolute as the previous speaker had mentioned. The provision in the treaty refers to anyone injured by inaccurate or offensive statements having a right to reply, but it goes on further to say, "under such conditions as the law may establish." That is referring to domestic law.

I would also highlight the point made by Professor Shelton that injury by inaccurate or offensive statements would be decided by an objective test, rather than a subjective test. It is not the person thinking he or she is offended that automatically triggers the right. The argument is that all of these rights are typically interpreted in an objective way, rather than in a subjective way.

Pour les raisons que j'ai énoncées — cohérence et constance — mon association juge que le Canada devrait adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Nous recommandons, toutefois, que notre pays émette des réserves ou inclue une déclaration interprétative relativement au droit à la vie énoncé à l'article 4. Nous recommandons que le Canada fasse des suggestions ou des recommandations relativement à la mise en oeuvre de cette convention. Nous exhortons le gouvernement, par exemple, à assurer la formation des avocats et des juges pour ce qui est de l'utilisation du système interaméricain et à s'appuyer sur le travail de votre comité pour faire connaître le système interaméricain au Canada.

Enfin, nous soulignons la nécessité de consacrer des ressources à l'amélioration des aspects pratiques associés à l'adhésion au système interaméricain.

Je viens de vous résumer ma présentation. Ce que mon association recherche par-dessus tout, c'est que nous soyons constants dans notre position et que nous adhérons pleinement à un système de droit de la personne applicable à la région qui est représentée par l'OEA, organisation à laquelle nous appartenons depuis 1990.

**Le sénateur Beaudoin:** À la page 8 de votre exposé, on trouve quatre recommandations. Nous avons étudié la première il y a quelques mois. Je crois savoir, en ce qui concerne le paragraphe 4(1), que notre réserve est fondée sur les décisions de la Cour suprême en matière d'avortement.

**Mme Harrington:** C'est exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons déjà dit que nous émettrions une réserve, bien que certains États n'en aient pas à ce sujet. Je comprends le problème.

Que pensez-vous du débat que nous venons d'avoir avec le témoin expert qui vous a précédé? Vous êtes d'accord ou pas?

**Mme Harrington:** Je me permets de signaler mon désaccord. Il faut commencer par un examen de l'article 14, qui est le droit de réponse. Il faut bien souligner que ce droit de réponse est décrit comme un droit obligatoire. Au paragraphe 14(1), il est dit que l'État est tenu d'appliquer ce droit «dans les conditions éventuellement définies par ses propres lois.» Ce n'est donc pas aussi absolu que ce qu'a déclaré le témoin précédent. Il est bien question de donner un droit de réponse à la personne qui se sent offensée par une déclaration impropre ou offensante, mais cela va plus loin à cause de la précision «dans les conditions éventuellement définies pas ses propres lois». Il est ici question des lois nationales.

Je tiens aussi à rappeler ce qu'a dit le professeur Shelton, à savoir que seul un critère objectif et non un critère subjectif peut permettre de déterminer ce qu'il faut entendre par déclaration impropre ou offensante. Il ne suffit pas que la personne concernée pense avoir été offensée pour que le droit de réponse lui soit automatiquement consenti. Tous ces droits sont normalement interprétés de façon objective et non subjective.

Last, in international human rights generally, these conventions show the notion of balance, of proportionality. We see that in the common law as well. One should not use a sledgehammer to crack a nut. We apply the same balance to human rights conventions, whether the European Convention on Human Rights or the American convention. One does not have an absolute right to free speech; it must be balanced against the rights of others. That would be the spirit in which these provisions would be interpreted.

**Senator Beaudoin:** You seem to say that we should modernize our implementation of the treaties system. In 1937 the Privy Council said that, to change the law in Canada after a treaty, we have to legislate. However, we do not do that, or at least not very often. You agree that we should modernize our system, do you not?

**Ms. Harrington:** Yes. Here I speak on my own behalf since I have not consulted with every member of CLAIHR. There have been debates in the literature about a need to reconsider the *Labour Conventions* case. In another comparable federation, Australia, the high court said that, if the federal government has the competence to enter into a treaty, then the competence to implement the treaty must surely follow. There is some sense to that.

However, on the occasions when the Supreme Court of Canada has reconsidered the Privy Council's view, the court has not taken up that view. We are still stuck with a division in implementation.

**Senator Beaudoin:** Australia did change their system. They gave ratification to the central authority, the federal authority. In my opinion, Canada should not do that. Ratification is not good enough for us because we have two systems of law. There are still obligations to legislate to give effect to the treaties. We have to recognize the division of powers. In Australia, everything is common law. In Canada, not everything is common law. Ratification is good but not enough. There should be implementation according to the division of powers.

**Ms. Harrington:** Yes. I would not want my comments to mean that I am disrespectful of the division of powers in Canada. It is a difficult issue in Canada as to how we implement treaties. It is clearly a problem. As your own report rightly said, we do not want to have promises to keep. We do not want to have promises on the international record that are not being implemented domestically. To best achieve that, it is important to recognize that international human rights law gives you freedom in how to implement domestically. We can do it through administration, programs, legislation or the Charter. It need not be constitutional or statutory. It can be achieved through other means. There are

Enfin, dans le domaine des droits internationaux de la personne, les conventions du genre sont sujettes à la notion d'équilibre ou de proportionnalité. C'est la même chose en common law. Pas question d'écraser une noix à l'aide d'un marteau pilon. On applique le même genre d'équilibre aux conventions sur les droits de la personne, que ce soit dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans la Convention américaine. Personne ne dispose du droit absolu à la liberté d'expression; ce droit doit être mis dans la balance avec les autres droits. C'est dans cet esprit qu'il faut interpréter les dispositions en question.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous semblez dire que nous devrions moderniser nos instruments de mise en oeuvre de traités. En 1937, le Conseil privé a déclaré que, pour modifier le droit canadien après la signature d'un traité, nous devons légiférer. Ce n'est cependant pas ce que nous faisons, du moins nous ne l'avons pas fait souvent. Vous convenez que nous devrions moderniser notre système, n'est-ce pas?

**Mme Harrington:** Oui. Je m'exprime ici en mon nom, parce que je n'ai pas consulté tous les membres de mon association. Nous avons eu des débats par écrit quant à la nécessité de revenir sur les Conventions du travail. Dans une fédération comparable à la nôtre, l'Australie, le plus haut tribunal du pays a déclaré que si le gouvernement fédéral est compétent pour signer un traité, il l'est forcément pour le mettre en oeuvre. Nous sommes un peu dans la même situation.

Toutefois, la Cour suprême du Canada n'a pas toujours avalisé le point de vue du Conseil privé. Il y a toujours une question de division des pouvoirs sur le plan de la mise en oeuvre.

**Le sénateur Beaudoin:** L'Australie a changé son système. La ratification est assurée par le pouvoir central, c'est-à-dire le gouvernement fédéral. Personnellement, je ne pense pas que le Canada puisse faire la même chose. Comme nous avons deux systèmes de droit, nous ne pouvons pas tout régler à l'étape de la ratification. Il faut encore légiférer par la suite pour mettre les traités en oeuvre. Nous devons penser à la division du pouvoir. En Australie, c'est la common law qui est utilisée sur l'ensemble du territoire. Au Canada, tout le monde n'applique pas la common law. La ratification est une bonne étape, mais ce n'est pas suffisant. Il faut ensuite passer à celle de la mise en oeuvre à cause de la division des pouvoirs.

**Mme Harrington:** Effectivement. Ne pensez surtout pas, d'après ce que je vous dis, que je ne respecte pas cette notion de division des pouvoirs au Canada. Il est très difficile au Canada de savoir comment nous devons nous y prendre pour mettre des traités en oeuvre. C'est un vrai problème. Comme vous l'avez si bien déclaré dans votre rapport, nous ne voulons pas nous engager à tenir des promesses. Nous ne voulons pas prendre d'engagements à l'échelle internationale que nous ne serions pas en mesure de respecter à l'échelle nationale. Le mieux, pour y arriver, consiste d'abord à reconnaître que les lois en matière de droits internationaux de la personne vous donnent la possibilité

means of cooperation between the provinces and the federal government as to how to implement these responsibilities.

From an international law point of view, yes, the buck stops with Canada as Canada, rather than with the individual constituent units of the state.

**The Chairman:** I understand that you have another colleague from CLAIHR with you. Would you care to introduce him to us?

**Ms. Harrington:** With me is Mr. Alan McChesney, a member of the board of directors of CLAIHR. I had hoped he would sit beside me to prompt me.

**The Chairman:** Please do so, sir.

**Senator Fraser:** With regard to Article 14, Ms. Harrington, I would come back to the question raised by the previous witness: Who is to determine what constitutes an offensive idea? How can you possibly set out a law? How can you possibly have laws that establish conditions under which ideas may be considered offensive? To me, that is an offensive idea, if I ever heard one, but that is what this would have us do.

**Ms. Harrington:** It is the nature of such a document as an international human rights document or a domestic bill of rights to have generally phrased provisions that clearly can lead to concerns about their interpretation. However, when we look at how they are interpreted in concrete cases, at least when we look at other bills of rights and other international human rights treaties, then the concern subsides.

**Senator Fraser:** Are there any examples of laws anywhere that make it an offence to publish an offensive idea?

**Ms. Harrington:** I am thinking along the line of obscenities and pornography, but I can see what you are getting at.

**Senator Fraser:** That comes under Article 13. We are now dealing with Article 14, which is there for a reason, and that is because Article 13 was not considered sufficient.

**Ms. Harrington:** I can only say that I would have to look into the issue further.

**Senator Fraser:** Forgive me if I sound pent up. You will gather that this is something I do care about, but I also take seriously the points you are making.

**Ms. Harrington:** I am not appearing as a free speech expert.

**Senator Fraser:** If you have any further thoughts on that issue, I would be grateful to hear them.

de mettre les traités en oeuvre chez vous comme vous l'entendez. Il est possible de le faire par la voie administrative, par le truchement de programmes, ou par la voie législative ou encore par l'application de la Charte. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures constitutionnelles ou statutaires. Il y a d'autres façons d'y parvenir. On peut toujours rechercher une coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral sur la façon de mettre ces responsabilités en oeuvre.

Du point de vue du droit international, il est vrai que tout s'arrête au niveau du Canada, pris en tant que pays souverain, plutôt qu'au niveau des unités qui constituent la nation.

**La présidente:** On me dit que vous êtes accompagnée de quelqu'un d'autre de l'Association. Pourriez-vous nous présenter cette personne?

**Mme Harrington:** Je suis accompagnée de Me Alan McChesney, membre du conseil d'administration de l'AJCRDPM. J'aurai aimé qu'il soit à mes côtés pour me souffler ce que j'avais à dire.

**La présidente:** Avancez-vous, monsieur.

**Le sénateur Fraser:** Madame Harrington, j'aimerais revenir à la question qu'a soulevée le témoin précédent au sujet de l'article 14: qui va déterminer ce qui constitue l'idée offensante? Comment peut-on énoncer cela dans une loi? Peut-on imaginer des lois établissant des conditions en vertu desquelles on pourrait considérer que certaines idées sont offensantes? Personnellement, j'estime que ce serait cela l'idée offensante, mais c'est ce à quoi ce texte nous contraindrait.

**Mme Harrington:** Par leur nature même, les documents relatifs aux droits internationaux de la personne et les déclarations nationales des droits renferment des dispositions qui peuvent poser problème quant à leur interprétation. Il demeure, quand on se penche sur la façon dont ces dispositions sont interprétées dans des cas concrets, qu'il n'y a plus vraiment lieu de s'inquiéter, du moins comme on a pu le constater avec d'autres déclarations et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

**Le sénateur Fraser:** Existe-t-il des exemples de loi où la publication d'une idée offensante constitue une infraction?

**Mme Harrington:** Je pense par exemple à l'obscénité et à la pornographie, mais je vois ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Fraser:** Cela relève de l'article 13. Nous parlons à présent de l'article 14 qui se trouve là pour une bonne raison; c'est parce que quelqu'un a jugé que les dispositions de l'article 13 n'étaient pas suffisantes.

**Mme Harrington:** Je vais devoir me pencher plus à fond sur cette question.

**Le sénateur Fraser:** Excusez-moi de paraître excédée, mais vous comprenez que c'est une question qui me préoccupe beaucoup et que je prends aussi très au sérieux ce que vous dites.

**Mme Harrington:** Je ne comparais pas devant vous en qualité de spécialiste de la liberté d'expression.

**Le sénateur Fraser:** Si vous voulez nous faire part d'autres réflexions à ce sujet, je serai très heureuse de les entendre.

**Ms. Harrington:** I would point out again that it states, "...under such conditions as the law may establish." Presumably, it is under such conditions as Canada, once it becomes a party, may establish.

**Senator Poy:** Do I take it that the main problem CLAIHR has relates to Article 4(1)? Obviously you do not have a problem with Articles 13 or 14. Would Article 4(1) be your major obstacle?

**Ms. Harrington:** In terms of substantive rights in the convention, yes. Our overall concern is that we do not just ratify into thin air, but that we ratify and actually implement, so we have made recommendations with respect to the need for publicization and education. Our theme is: If you are going to do it, then do it right.

**Senator Poy:** You also mention there should be clarification, instead of just reservation. If you want a reservation regarding Article 4(1), you also want clarification of what the reservation means. Is that what you were saying?

**Ms. Harrington:** I know that people have testified before the committee about an interpretive declaration. In fact, I know that one witness testified about something called a "conditional interpretive declaration." At the end of the day, international law looks at substance, not form. It does not matter what you call it; what matters is what you do with it. In that sense, I am arguing for clarification of the intent. If your intent is to reserve on Article 4, should it be interpreted so as to create a difficulty with Canadian abortion law, then CLAIHR's position is that you should be clear that that is what you are doing. It does not help to confuse things.

**Senator Poy:** Do I understand we do not have a law on abortion?

**Ms. Harrington:** That is correct.

**Senator Poy:** What do we do, in that case? We do not have a law.

**Ms. Harrington:** We have given you a suggestion as it relates to what happened in Mexico, where they put down what they called a declaration. My point is that it does not matter what you call it, but when you are making a statement at the time of adherence you should make clear your intention behind the statement. When I say "you," I am referring to the Government of Canada.

**Senator Poy:** In light of the fact that we do not have a law and there were problems in even having a law passed on abortion, will we not be creating bigger problems by having clarification in this case?

**Ms. Harrington:** I do not think so. The history of challenges to *Roe v. Wade* by lawyers taking the Baby Boy case to the inter-American commission is well known. Members of the

**Mme Harrington:** Permettez-moi de vous rappeler que la convention précise «...dans les conditions éventuellement définies pas ses propres lois». On peut imaginer qu'une fois que le Canada aura ratifié cette convention, les conditions seront celles qu'il définira.

**Le sénateur Poy:** Dois-je retenir que c'est surtout le paragraphe 4(1) qui chagrine votre association? À l'évidence, vous n'avez rien à redire au sujet des articles 13 et 14. Mais est-ce que le principal problème pour vous, c'est le paragraphe 4(1)?

**Mme Harrington:** Oui, pour ce qui est des droits fondamentaux prévus à la convention. Ce que nous voulons par-dessus tout, c'est que le Canada ne ratifie pas simplement cette convention pour la forme, mais qu'il la mette en œuvre, ce qui nous a amenés à formuler des recommandations relativement à la nécessité de faire connaître la convention et d'informer et d'éduquer la population. Ce que nous disons, c'est que tant qu'à faire quelque chose, autant le faire bien.

**Le sénateur Poy:** Vous avez dit aussi qu'il faudrait apporter des précisions plutôt que de simplement émettre des réserves. Si l'on veut émettre une réserve au sujet du paragraphe 4(1), il faudra également préciser ce qu'il faut entendre par réserve. C'est ce que vous voulez dire par là?

**Mme Harrington:** Je sais que des témoins vous ont parlé d'une déclaration interprétative. Il y en a même un qui vous a entretenu d'une «déclaration interprétative conditionnelle». Au bout du compte, le droit international s'intéresse à la substance et non à la forme. Peu importe le nom vous allez lui donner, ce qui compte ici, c'est ce que vous allez en faire. C'est pour cela que je soutiens qu'il faut préciser son intention. Si vous avez l'intention d'émettre une réserve au sujet de l'article 4, devra-t-on comprendre qu'elle a pour objet de compliquer l'application de la Loi canadienne en matière d'avortement? C'est ce que veut dire notre association: vous devrez être clairs à propos de ce que vous entendez faire. Il ne sert à rien de semer la confusion.

**Le sénateur Poy:** Je crois savoir que nous n'avons pas de loi en matière d'avortement.

**Mme Harrington:** Tout à fait.

**Le sénateur Poy:** Alors, que fait-on dans ce cas, puisque nous n'avons pas de loi?

**Mme Harrington:** Nous vous avons fait part de ce qui se passe au Mexique qui a adopté ce que ce pays a nommé déclaration. Ce que je veux dire, c'est que peu importe le nom que vous donnerez à l'énoncé que vous formulerez au moment où vous adhérez à la convention, ce qu'il faut avant tout c'est préciser votre intention. Quand je dis «vous», je parle bien sûr du gouvernement du Canada.

**Le sénateur Poy:** Comme nous n'avons pas de loi en matière d'avortement et que nous avons eu même beaucoup de difficulté à essayer d'en faire adopter une, nous n'allons pas occasionner beaucoup de problème en tirant les choses au clair dans ce cas.

**Mme Harrington:** Je ne suis pas d'accord. Il y a une cause bien connue, celle de la contestation de l'arrêt *Roe c. Wade* par des avocats qui ont porté la cause Baby Boy devant la Commission

committee have heard about this. It is clear where the commission was going with respect to that. We are merely putting down, which is why we could argue it is a declaration, a statement to preserve what we understand the position to be following the *Baby Boy* case. What I was trying to get at is that it does not matter what you call it; you want to be clear as to your intention. International law is not tricked by statements of declaration versus reservation.

**Senator Poy:** I agree with you that there is no point in doing anything unless there is substance behind it, and that there is money behind it to ensure it works.

**Senator Beaudoin:** That is a most interesting question. It is true that the Supreme Court set aside the provisions in the Criminal Code related to abortion. However, that does not mean — although it is very unlikely — that one day a government will not decide to legislate in that field. It is up to Parliament to legislate criminal law. Of course, since the decisions of the Supreme Court in the field of abortion, neither the Conservatives nor the Liberals have said they will intervene. They will leave it as it is.

However, many other countries do laws relating to abortion. We studied Article 4(1) in depth several months ago. We concluded that, if we adhere to this convention, we would probably be under a certain obligation to have some reservation on this. That is not the end of the world. Why not?

As far as Article 4 and the question of the right to life is concerned, I think we have probably heard enough.

On the other subject we are hearing about tonight, we do have a reservation. Speaking for myself, I would take a certain risk because I am confident that our Supreme Court will deal with this problem. What is your conclusion? Would you suggest a reservation?

**Ms. Harrington:** Are you asking about the right to reply?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Ms. Harrington:** No. I would not. It has to be recognized that Canada has a different legal-cultural approach to freedom of expression. We are not the same as the United States, and nor are certain other countries. There was mention of the Sullivan principle, but that is not the position followed in *Reynolds* by the House of Lords in the U.K., nor followed by the Privy Council in *Lange*, a New Zealand case. There are different legal approaches. Canada does not necessarily have the same approach as the United States with respect to freedom of expression. My own feeling is that Canada is more akin to the European Convention on Human Rights approach, which makes sense, since the Charter borrows from the European convention the idea of where you have a right, and then you have a reasonable limitation that is justified in a free and democratic society. That is found throughout the thrust of the European system and the international system as it is throughout our Charter.

interaméricaine. Il en a été question à votre comité. On voit bien où la Commission voulait en venir à ce sujet. Nous recommandons l'adoption d'une déclaration destinée à préserver ce que nous comprenons du jugement *Baby Boy*. Tout ce que je veux dire, c'est que peu importe le nom que vous donnerez à cette déclaration, il faudra qu'elle précise vos intentions. Le droit international n'est pas truqué par des déclarations ou des réserves.

**Le sénateur Poy:** Je reconnaissais qu'il ne sert à rien de faire quoi que ce soit, s'il n'y a pas de substance dans le texte et s'il n'y a pas d'argent pour faire en sorte que les choses fonctionnent.

**Le sénateur Beaudoin:** Voilà une question très intéressante. Il est vrai que la Cour suprême a cassé des dispositions du Code criminel relatives à l'avortement. Cela ne revient pas à dire — même si c'est peu probable — qu'un jour le gouvernement ne décidera pas de légiférer dans ce domaine. C'est au Parlement qu'il appartient de légiférer en matière de droit pénal. Certes, depuis les décisions rendues par la Cour suprême dans le domaine de l'avortement, ni les Conservateurs ni les Libéraux n'ont voulu changer quoi que ce soit. Ils vont laisser les choses en l'état.

Cependant, bien d'autres pays se sont dotés de lois en matière d'avortement. Nous avons étudié le paragraphe 4(1) en détail il y a quelques mois. Nous avons conclu que, si nous adhérions à cette convention, nous serions sans doute obligés d'émettre certaines réserves à ce sujet. Après tout, ce n'est pas la fin du monde. Pourquoi pas après tout?

Je pense que nous avons recueilli assez d'opinions à propos de l'article 4 et de la question du droit à la vie.

Nous avons une réserve à propos de l'autre thème du débat de ce soir. Personnellement, je serais prêt à prendre un risque parce que je suis certain que notre Cour suprême sera appelée à trancher. Qu'en pensez-vous? Estimez-vous que nous devrions émettre une réserve?

**Mme Harrington:** Vous parlez du droit de réponse?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**Mme Harrington:** Non. Je ne le crois pas. Il faut se dire que le Canada applique une approche juridico-culturelle différente en matière de liberté d'expression. Nous ne ressemblons pas aux États-Unis ni à d'autres pays. Il a été question du principe Sullivan, mais ce n'est pas la position suivie par la Chambre des Lords dans l'arrêt *Reynolds*, ni celle du Conseil privé dans le cas *Lange* de la Nouvelle-Zélande. Il existe des approches légales différentes. Le Canada n'applique pas forcément la même que les États-Unis en matière de liberté d'expression. Personnellement, je crois que le Canada est beaucoup plus près de l'approche européenne en matière de convention sur les droits de l'homme, ce qui est logique, puisque notre Charte a emprunté à la convention européenne l'idée que, dans une société libre et démocratique, il est justifié de soumettre tout droit à des limites raisonnables. C'est ce que l'on retrouve un peu partout dans le système européen et dans le système international, de même que dans la Charte.

I am not as fearful as the previous speaker with respect to the implications for the freedom of expression and the right to reply in the American Convention on Human Rights, which borrows from the European system.

**Senator Beaudoin:** This would not stop you from suggesting an adherence to the convention.

**Ms. Harrington:** That is correct.

**The Chairman:** Ms. Harrington and Mr. Bantey, thank you for your presentations this evening.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, March 31, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m. to study Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights; and to consider the report of Professor Nicole LaViolette on the principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Professor McEvoy, I would ask you to begin, please.

**Professor John McEvoy, Faculty of Law, University of New Brunswick:** Honourable senators. I trust you have our written submission in hand.

My presentation will address four points. There is a table of contents available that may help in identifying the order in which we will be presenting.

In the article that we wrote some time ago, we addressed three areas of concern as to why Canada might not wish to accede to the American Convention on Human Rights, ACHR. Those concerns regarded freedom of expression and the right of reply under the convention, rights in relation to property, and the right to life, particularly in relation to abortion. I shall be addressing those three issues. I shall also be making a suggestion to the committee reflective of the present position of the Irish Human Rights Commission.

First, I shall speak to the right of reply. I would ask you to turn to page 6, point 3.3.1, of our written submission, if you wish.

One of the unique features of the ACHR is the right of reply under article 14, which must be read in conjunction with the article regarding freedom of expression. The right of reply exists to protect the human dignity of an individual, to protect their honour and personal reputation. One may think of this in terms of defamation.

Je n'entretiens pas autant de craintes que l'intervenant précédent quant aux répercussions possibles de la Convention américaine relative aux droits de l'homme sur la liberté d'expression et le droit de réponse, cette convention s'inspirant du modèle européen.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais cela ne vous empêche pas de recommander que nous adhérissons à la convention.

**Mme Harrington:** C'est exact.

**La présidente:** Maître Harrington et maître Bantey, merci pour vos exposés de ce soir.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 31 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme et pour examiner le rapport de Mme Nicole Laviolette sur les principaux instruments internationaux de promotion des droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Monsieur McEvoy, veuillez commencer, je vous prie.

**M. John McEvoy, professeur, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick:** Honorables sénateurs. Je suppose que vous avez en main notre mémoire.

J'ai l'intention d'aborder quatre points. Vous avez une table des matières qui peut vous aider à suivre le déroulement de cet exposé.

Dans l'article que nous avons écrit il y a quelque temps, nous avons parlé de trois domaines de préoccupation qui expliquent probablement la réticence du Canada à adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH). Ces préoccupations portent sur la liberté d'expression et le droit de réponse en vertu de la Convention, les droits relatifs à la propriété privée et le droit à la vie, notamment en ce qui concerne l'avortement. Je vais aborder ces trois questions. Je présenterai également au comité une suggestion qui reflète la position actuelle de la Commission irlandaise des droits de la personne.

Je vais d'abord parler du droit de réponse. Je vous invite à passer à la page 6, point 3.3.1, de notre mémoire, si vous le souhaitez.

Le droit de correction ou de réponse prévu à l'article 14 constitue l'une des caractéristiques distinctives de la CADH. Le droit de réponse, qui doit être interprété en fonction de l'article sur la liberté d'expression, a pour objet de protéger la dignité humaine, l'honneur et la réputation personnelle d'une personne. On pourrait l'envisager comme un droit de se défendre contre la diffamation.

We have indicated that there is not probably a real issue in Canadian accession to the convention solely on the basis of the right of reply — the reason being two Supreme Court of Canada cases. I forgot to mention these in the brief, but will mention them now.

The *Slaight Communications* decision was in the labour law area. In that case, an employer was ordered by an arbitrator to write a letter of reference on behalf of a dismissed employee. The Supreme Court held that, of course, that violates freedom of expression, but it is a limit on that freedom demonstrably justified in a free and democratic society.

Also of note is the case on tobacco advertising, *RJR-MacDonald*, in which the Supreme Court held that unattributed warnings in relation to health on cigarette packages violated section 2(b) of the Charter and was not justified under the section 1 analysis.

However, the attributed warnings are acceptable. Here you have a right of reply in the media. Of course, that right of reply will identify the particular individual. It will be identified as an exercise of the right of reply, just as we see corrections in newspapers and other media regularly.

The right of reply is not inconsistent with freedom of expression under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, particularly in its justification under section 1. We bring that to your attention.

At page 7 of the brief, we refer to article 21, which is the right to property. We identified this as a concern in relation to socialist governments in Canada, and perhaps, elsewhere in the hemisphere, that may be very concerned about the right to property. If you look at the details of article 21, which is before you in that particular paragraph, you will see that it is a right to the enjoyment of property and compensation when that property is taken in the interests of the collectivity or the state.

When you look at the details, there does not appear to be an inconsistency with the basic law of Canada in relation to expropriation of property. Therefore, we do not have a concern with that. We understand the political decision in relation to recognition of a right to property. However, in terms of consistency of Canadian law, we are not overly concerned about that.

I would ask you to turn to page 12, please. The protection of the right to life is an ongoing concern. Article 4.1 of the ACHR expresses the right to life, in general, from the moment of conception. That phrasing is very important. There is a view among some members of the legal community, and women's groups, in particular, that this will require the protection of the fetus from the moment of conception, which means of course the prohibition of abortion. Is that a realistic interpretation?

Nous avons indiqué que cette disposition n'est probablement pas un vrai problème pouvant, seul, justifier de ne pas adhérer à la Convention. Cela est dû à deux décisions rendues par la Cour suprême, que j'ai oublié de mentionner dans le mémoire, mais dont je donnerai un bref aperçu maintenant.

La décision *Slaight Communications* se situe dans le domaine du droit du travail. Dans cette affaire, un arbitre avait ordonné à un employeur de donner une lettre de référence à un employé renvoyé. Bien sûr, la Cour suprême a soutenu que c'était là une violation de la liberté d'expression, mais elle a ajouté que c'était une limite de cette liberté dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il y a également lieu de mentionner l'affaire de la publicité du tabac, qui a fait l'objet de la décision *RJR-MacDonald*, dans laquelle la Cour suprême a statué que les mises en garde non attribuées relatives à santé devant figurer sur les paquets de cigarettes violaient l'alinéa 2b) de la Charte et n'étaient pas justifiées par l'analyse fondée sur l'article premier.

Toutefois, les mises en garde non attribuées sont acceptables. Dans ce cas, nous avons un droit de réponse dans les médias. Bien sûr, l'exercice de ce droit de réponse identifie la personne en cause, comme dans le cas des corrections régulièrement publiées dans les journaux et d'autres médias.

Le droit de réponse n'est pas incompatible avec la liberté d'expression prévue par la *Charte canadienne des droits et libertés*, particulièrement dans sa justification en vertu de l'article premier. Nous attirons votre attention sur ce point.

À la page 7 du mémoire, nous mentionnons également l'article 21 de la Convention sur le droit à la propriété privée. Nous avons retenu cette disposition comme source de préoccupation par rapport à des gouvernements socialistes au Canada, et peut-être ailleurs dans l'hémisphère, qui pourraient s'inquiéter du droit à la propriété. Si vous examinez les détails de l'article, que vous pouvez voir dans ce paragraphe particulier, vous verrez qu'il s'agit du droit à la jouissance de ses biens et du droit à une indemnité lorsque les biens sont expropriés dans l'intérêt de la collectivité ou de l'État.

Si vous examinez les détails, on constate qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec les lois fondamentales du Canada relatives à l'expropriation. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cette disposition. Nous comprenons la décision politique à prendre pour reconnaître le droit à la propriété, mais cela ne nous inquiète pas particulièrement pour ce qui est de la compatibilité avec la loi canadienne.

Je passe maintenant à la page 12. La protection du droit à la vie demeure un sujet de préoccupation. Selon l'article 4.1 de la CADH, le droit à la vie «doit être protégé par la loi et, en général à partir de la conception». Le libellé de l'article est très important. Pour certains membres de la communauté juridique et pour les groupes féminins, en particulier, ce droit impose la protection du foetus dès sa conception, ce qui revient évidemment à une interdiction de l'avortement. Cette interprétation est-elle réaliste?

In our article, we raised that issue, and then in a footnote we referred to the so-called *Baby Boy* case. In this particular element of our presentation, at 3.3.6, I have included not only the provision from article 4.1, but also an extensive excerpt from the decision in the *Baby Boy* case.

The *Baby Boy* case was presented by a group of individuals from the United States that opposed abortion. The baby boy had been aborted, an aborted fetus. Right to life individuals claimed that the death of this life in being was a violation of the right to life under the American Declaration. In interpreting the American Declaration, the Inter-American Commission on Human Rights looked at the travaux préparatoires and the interpretation of article 4.1 of the American Convention on Human Rights.

On page 14 of the document before you, you will find in the preliminary paragraphs the commission referring to the negotiations that led to the adoption by the drafting committee of the ACHR.

The argument had been made that, "in general, from the moment of conception" was a prohibition on abortion. This was the argument that was presented on behalf of *Baby Boy* by those who brought the complaint. The commission in these paragraphs discusses in detail the placing in of the phrase "in general, from the moment of conception," and the arguments to take it away.

I turn your attention to the bottom of page 14, paragraph 30 in the excerpt. I will read that portion. Having given the detail of the history, the commission says:

In the light of this history, it is clear that the petitioners' interpretation of the definition given by the American Convention on the right of life is incorrect.

Again, their position, their argument, was that abortion was proscribed, that "from the moment of conception" meant exactly that. The commission looked to the history of the phrase "in general," with the recognition that abortion was permitted in member states at this critical time.

I shall continue the quote:

The addition of the phrase "in general, from the moment of conception" does not mean that the drafters of the Convention intended to modify the concept of the right to life that prevailed in Bogotá, when they approved the American Declaration. The legal implications of the clause "in general, from the moment of conception" are substantially different from the shorter clause "from the moment of conception"...

They are simply stressing the qualifier "in general." The *Baby Boy* case determined that the United States was not in violation of the American declaration.

I have reproduced this to show the discussions that would leave those who have doubts with some level of comfort that abortion will not be proscribed simply by Canada adhering or acceding to

Nous avons évoqué la question dans notre article et avons mentionné, dans une note en bas de page, l'affaire dite *Baby Boy*. Vous trouverez dans notre mémoire, à l'article 3.3.6, non seulement le texte de l'article 4.1, mais aussi un important extrait de la décision rendue dans l'affaire *Baby Boy*.

L'affaire *Baby Boy* était le résultat d'une plainte présentée par un groupe des États-Unis qui s'opposait à l'avortement. *Baby Boy* était en fait un foetus avorté. Des partisans du mouvement pro-vie ont soutenu que la mort de ce bébé à naître violait le droit à la vie garanti par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. En interprétant cette déclaration, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a examiné les travaux préparatoires et l'article 4.1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Vous constaterez, à la page 14 du document que vous avez en main, que la Commission a mentionné les négociations qui ont abouti à l'adoption de la CADH.

On avait soutenu à ce moment que l'expression «en général à partir de la conception» constituait une interdiction de l'avortement. C'est l'argument qui a été présenté dans l'affaire *Baby Boy* par les auteurs de la plainte. Dans sa décision, la Commission a examiné en détail le rôle que jouait l'expression dans l'article 4.1 et les arguments qui militaient contre le point de vue des plaignants.

J'attire votre attention sur l'article 30, au bas de la page 14, dont je vais lire une partie. Ayant présenté l'historique de l'affaire, la Commission a dit:

À la lumière de cet historique, il est clair que l'interprétation par les plaignants de la définition du droit à la vie contenue dans la Convention américaine n'est pas fondée.

Encore une fois, l'argument des plaignants était que l'avortement était interdit «à partir de la conception». La Commission a examiné l'historique de la locution «en général» en tenant compte du fait que l'avortement était permis dans les États membres à ce moment critique.

Je poursuis ma citation:

L'incise «en général à partir de la conception» ne signifie pas que les rédacteurs de la Convention avaient l'intention de modifier le concept du droit à la vie qui prévalait à Bogotá lors de l'approbation de la Déclaration américaine. Les incidences juridiques de l'expression «en général à partir de la conception» sont très sensiblement différentes de l'expression plus courte «dès le moment de la conception».

La Commission a donc insisté sur le sens de la locution «en général». L'affaire *Baby Boy* a établi que les États-Unis n'avaient pas violé la Déclaration américaine.

J'ai cité cette décision pour essayer de rassurer ceux qui auraient des doutes et de les persuader que l'avortement ne serait pas interdit pour la simple raison que le Canada signerait ou

the American Convention on Human Rights. We would not be in violation, by our present abortion law.

The final point I want to address is at page 24, an alternative. In the appendices, I have reproduced the key provisions from the Human Rights Commission Act, 2000, as enacted by the Dáil in Ireland. In essence, the parliament of Ireland conferred upon the human rights commission the authority and jurisdiction to investigate complaints by any Irish citizen of a violation of any human right under any convention to which Ireland is a state party.

If you have concerns about acceding to the American Convention on Human Rights, this is a way, perhaps, to move forward and to provide a level of comfort. That is why it is presented as an alternative, that you could recommend an amendment to the Human Rights Code to provide that the Human Rights Commission could investigate complaints that federal Canada is in violation, not the provinces, of a human rights instrument and you could include the then-not-acceded-to American convention. That would provide, domestically, a comfort level through the interpretation of that instrument by our own procedures and processes. Eventually, perhaps, Canadians would agree to accede to the American Convention on Human Rights. That comfort level may well be a missing factor. We present that solely as an alternative.

The main thrust, as you will see, is that we are in favour of accession to the American convention.

**Professor Don Fleming, Faculty of Law, University of New Brunswick:** Our study is a cursory one, but I think that it has made us substantially certain that none of the rights contained in the American Convention on Human Rights pose any threat to Canada. The wording contained in them, as Professor McEvoy has mentioned in terms of right of reply, right of property and right to protection of life, certainly allow sufficient leeway that Canadian law, as it presently stands, would not be in violation. Our short study establishes for the other contentious rights that that is also the case. I will not bother reviewing those rights, unless you have specific questions on them.

I should like to point out that unique to the ACHR is the federal state clause. Normally, when Canada wants to ratify a human rights convention, it seeks to obtain the concurrence of all provinces. It has not always done so, but it has done so most frequently. The federal state clause eliminates the need for the federal government to do that. It merely means that the convention will apply to the areas of Canada where the federal government has jurisdiction or where any province that decides to oblige itself to those rights would have application as well.

adhérerait à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Nos présentes lois sur l'avortement ne seraient pas contraires aux dispositions de la Convention.

Le dernier point que je veux aborder se trouve la page 24. Il s'agit d'une solution de rechange. Dans les annexes, j'ai reproduit les principales dispositions de la Human Rights Commission Act, 2000, de l'Irlande. Par cette loi, le Parlement irlandais a conféré à la Commission des droits de la personne le pouvoir d'enquêter sur les plaintes des citoyens irlandais contre toute violation des droits de la personne prévue dans n'importe quelle convention dont l'Irlande est signataire.

Si vous avez des craintes au sujet de l'adhésion à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, c'est peut-être là un moyen d'aller de l'avant tout en prenant certaines précautions. Voilà pourquoi cette proposition est présentée sous forme de solution de rechange. Vous pourriez peut-être recommander une modification de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui permettrait à la Commission des droits de la personne d'enquêter sur les plaintes selon lesquelles les autorités fédérales — et non les provinces — auraient violé les dispositions d'un instrument international de promotion des droits de la personne. Vous pourriez alors inclure la Convention américaine à laquelle le Canada n'a pas encore adhéré. Sur le plan intérieur, on pourrait ainsi avoir l'assurance que l'interprétation de cet instrument serait faite selon nos propres procédures. Les Canadiens accepteront peut-être alors d'adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Cette assurance manquait peut-être. Toutefois, nous ne présentons cette proposition que comme solution de rechange.

Comme vous le verrez, nous préférerons en fait l'adhésion à la Convention américaine.

**M. Don Fleming, professeur, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick:** Notre étude a été assez superficielle, mais je crois qu'elle nous a permis d'acquérir une certitude raisonnable qu'aucun des droits prévus par la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne constitue une menace pour le Canada. Comme l'a mentionné M. McEvoy au sujet du droit de réponse, du droit à la propriété privée et du droit à la vie, le libellé de la Convention comporte suffisamment de latitude pour ne pas risquer d'être contraire aux dispositions actuelles de la loi canadienne. Quoique brève, notre étude établit aussi qu'il en est de même pour les autres droits controversés. Je ne prendrai pas la peine de les passer en revue, à moins que vous n'ayez des questions précises à poser à leur sujet.

Je voudrais noter que la «clause fédérale» représente une autre caractéristique très particulière de la CADH. Ordinairement, lorsque le Canada souhaite ratifier une convention sur les droits de la personne, il cherche à obtenir l'agrément de toutes les provinces. Il ne l'a pas toujours fait, mais c'est ainsi qu'il a procédé le plus souvent. La clause fédérale élimine cette exigence pour le gouvernement fédéral. Elle signifie simplement que la convention s'applique dans les secteurs qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, ainsi que dans toute province qui accepte de souscrire aux dispositions de la Convention.

When you look at the ratification of this convention, you will see that it is unique from other conventions on human rights that Canada has ratified because of the federal state clause.

Others were concerned that a large number of cases in the inter-American system deal with the massive, flagrant violations that military and authoritarian regimes have committed and that the Canadian input would not be valuable to it. Again, our study shows that, when the Charter first came into being and when the American declaration first came into being, that certainly was the case. The Inter-American Commission on Human Rights was primarily concerned with massive and flagrant violations of rights such as massive killings, disappearances, et cetera, of military and authoritarian regimes. That is no longer the case. There has been a move towards democracy in many of the states of Latin America and in the Caribbean. The statistics of cases now show that the normal concerns of western democracies apply. We believe that now is the time, more than ever, to ratify this convention because the Canadian experience can be used as a valuable learning tool by the new democracies that are still struggling for stability.

There is also an opportunity under the Organization of American States' American Convention on Human Rights to declare that we accept the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. Again, our examination of the jurisprudence of the court indicates that we should indeed declare that we recognize the jurisdiction of that court. Canadian law complies sufficiently with the inter-American human rights obligations that we have already undertaken and that we would undertake if we were to accede to the convention. It would be foolish for us not to accede to the jurisdiction of the court. We have done so to the Human Rights Committee under the optional protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights. We should do so here.

We also suggest that, concerning the statistics of interstate complaints, we declare the right of interstate complaint. That merely means that another state that has made a similar declaration can complain about an alleged Canadian violation of human rights. A similar provision exists with the International Covenant on Civil and Political Rights. I do not believe that Canada has made a declaration under that body, but I think that under a regional convention it would be more useful for Canada to do so.

Therefore, our conclusions and recommendations are that the substantive rights of the convention would not interfere or would not substantially harm Canadian interests because our laws are in compliance. We can do so without reservations or declarations. We should ratify not only the convention but also declare the jurisdiction of the court, and we should declare the interstate petition.

Si vous examinez celle-ci, vous constaterez qu'elle se distingue des autres conventions sur les droits de la personne ratifiées par le Canada justement à cause de la clause fédérale.

D'autres s'inquiétaient également du fait que beaucoup des cas traités dans le cadre du système interaméricain portent sur des violations massives et flagrantes commises par des régimes militaires et dictatoriaux, et que la contribution du Canada serait insignifiante. Encore une fois, notre étude révèle qu'au moment de l'entrée en vigueur de la Déclaration américaine, c'était effectivement le cas. La Commission interaméricaine des droits de l'homme s'occupait principalement de violations massives et flagrantes, comme des massacres, des disparitions, et cetera, reprochées à des régimes militaires et autoritaires. Ce n'est plus le cas maintenant. Beaucoup des États latino-américains et des Antilles se sont orientés vers la démocratie. Les statistiques relatives aux affaires traitées montrent aujourd'hui que ces affaires portent principalement sur des préoccupations normales des démocraties occidentales. Nous croyons donc que, plus que jamais, le moment est indiqué pour ratifier cette Convention car l'expérience canadienne peut constituer un moyen précieux d'apprentissage pour les nouvelles démocraties encore instables.

Nous avons également l'occasion, aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de l'Organisation des États américains, de déclarer que nous acceptons la juridiction de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Une fois de plus, notre examen de la jurisprudence de la cour nous montre qu'il n'y a pas de risque à reconnaître cette juridiction. Les lois canadiennes sont suffisamment conformes aux obligations interaméricaines relatives aux droits de l'homme auxquelles nous avons déjà souscrit ou souscrirons lors de notre adhésion à la Convention. Il serait insensé de notre part de ne pas reconnaître la juridiction de la cour. Nous l'avons déjà fait dans le cas du Comité des droits de l'homme aux termes du protocole optionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Nous devrions le faire encore dans ce cas.

Compte tenu des statistiques concernant les plaintes entre États, nous recommandons aussi que le Canada reconnaîsse le droit de déposer de telles plaintes. Cela signifie tout simplement qu'un autre État ayant fait la même déclaration peut se plaindre d'une violation alléguée des droits de la personne commise par le Canada. Une disposition semblable figure dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Je ne crois pas que le Canada ait fait une déclaration dans le cadre du Pacte, mais j'estime qu'il serait utile qu'il le fasse dans le cadre d'une convention régionale.

Par conséquent, nous avons abouti à la conclusion que les droits importants prévus dans la Convention ne causeraient aucun préjudice sérieux aux intérêts canadiens parce que nos lois sont conformes. Nous pouvons adhérer à la Convention sans réserves ni déclarations. Nous devrions non seulement ratifier la Convention, mais reconnaître aussi la juridiction de la cour et accepter les plaintes entre États.

We have prepared a fairly extensive comment on reservations and declarations because someone with whom we were speaking on the committee asked for a difference between reservations and declarations. I shall leave that for questions from senators.

**The Chairman:** Thank you, professor. I was a little surprised to learn how much you had reversed your opinion of 1998. Although I was not a member of the committee at that time, I have notes here that indicate your concern that Canada was not present when the convention was drafted. We played a founding role with the development of the United Nations' human rights instruments. We contributed a great deal to the development of the rights and the process. We had no direct influence on this one. What brought about the change in your comments from your 1998 position?

**Mr. Fleming:** If I may answer that, I do not really think it is a change of position. We were in favour of ratification of the American convention when we wrote the article. We were approaching the situation from a different perspective.

On your comment about lack of input, I would make two observations. The first is that we have gone halfway to committing ourselves to the OAS human rights body. By ratifying the Charter of the Organization of American States, becoming a member of the organization, we are obligated to the American Declaration of the Rights and Duties of Man. There have been two cases before the commission dealing with Canada. As you look at the statistics, there have been 17 complaints against Canada. Some are still outstanding; some have been closed off.

By ratifying the Charter of the Organization of American States, we took a half step in terms of the human rights system. We should take that other half step. The distinction between the rights set out in the American declaration and the rights set out in the American Convention on Human Rights is not so dramatic that we cannot accept it.

The second point I would make is that we did not have an input into the drafting of the American Convention on Human Rights because Canada, for foreign policy reasons, was not a member of the Organization of American States at the time. However, the convention does refer to the Universal Declaration of Human Rights. It is patterned on the European Convention on Human Rights, and it is very closely akin to the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The statement we make in the introduction to the background of this paper is that the ACHR is substantially similar to those with which Canada is already a party. In that sense, we have had an indirect connection with the development of this convention.

Nous avons présenté d'importantes observations sur les réserves et déclarations parce qu'un membre du comité avec qui nous avions un entretien nous a demandé la différence entre une réserve et une déclaration. Je laisserai ce point pour la période des questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Fleming. J'ai été un peu surprise de constater à quel point vous avez changé d'avis depuis 1998. Même si je n'étais pas membre du comité à ce moment, j'ai lu des notes faisant état de vos préoccupations parce que le Canada n'était pas présent lors de la rédaction de la Convention. Nous avons joué un rôle de premier plan dans la rédaction des instruments de promotion des droits de l'homme des Nations Unies. Nous avons considérablement contribué à la définition des droits et de la procédure. Toutefois, nous n'avons pas eu d'influence directe dans ce cas. Qu'est-ce qui vous a amené à changer d'avis depuis 1998?

**M. Fleming:** Permettez-moi de vous dire que ce n'est pas vraiment un changement de position. Lorsque nous avons écrit l'article, nous étions en faveur de la ratification de la Convention américaine. Nous abordions simplement la situation sous un angle différent.

Pour ce qui est de la contribution du Canada, j'ai deux observations à formuler. La première, c'est que nous sommes déjà à mi-chemin d'un engagement envers la Commission des droits de l'homme de l'OEA. En ratifiant la Charte de l'Organisation des États américains, c'est-à-dire en adhérant à l'organisation, nous avons souscrit à la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. La Commission a été saisie de deux affaires portant sur le Canada. Si vous regardez les statistiques, vous verrez que 17 plaintes ont été déposées contre le Canada. Certaines d'entre elles sont encore à l'étude. Dans d'autres cas, le dossier a été classé.

En ratifiant la Charte de l'Organisation des États américains, nous avons déjà adopté à moitié son système des droits de la personne. Nous devrions maintenant adopter l'autre moitié. La différence entre les droits énoncés dans la Déclaration américaine et ceux de la Convention américaine relative aux droits de l'homme n'est pas assez importante pour justifier le refus d'adhérer à la Convention.

Ma seconde observation est que nous n'avons pas contribué à la rédaction de la Convention américaine relative aux droits de l'homme parce que le Canada, pour des raisons de politique étrangère, n'était pas membre de l'OEA à ce moment. Toutefois, la Convention mentionne la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle est conçue selon le modèle de la Convention européenne des droits de l'homme et est très proche du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Nous soulignons, dans l'introduction de notre mémoire, que la Convention est en pratique assez semblable aux instruments internationaux auxquels le Canada a déjà souscrit. Dans ce sens, nous avons contribué indirectement à l'élaboration de cette Convention.

**Senator Beaudoin:** I am in favour of Canada accession to this organization. Personally, I do not have a problem with the convention.

However, I cannot see how we do not need a reservation for article 4, because the Supreme Court of Canada has stated very clearly that the fetus is part of the mother until it is born. When it is born, it is a human being. I remember this constitutional problem when we studied Bill C-43 in the Senate. It is the decision of the Supreme Court; and, of course, the decision of the Supreme Court in constitutional law is part of the Constitution of Canada.

I think we should say "yes" to this interesting convention, but with respect to article 4 it is my opinion that we will need a reservation. How can you reconcile these two opposite theses, that the fetus is a human being and the decision of the Supreme Court?

You may agree or disagree with the decision of the Supreme Court, but it is there. If we say "yes" to the convention, I think that we need a reservation. If you can convince me that we do not need a reservation, I would accept it; but I would like to know how you will come to that conclusion legally.

**Mr. McEvoy:** Professor Fleming will address the issue of the reservation. I will address the issue of *Morgentaler*.

**Senator Beaudoin:** *Morgentaler* is clear-cut.

**Mr. McEvoy:** It is clear-cut. The focus was on the psychological security of the woman as well as her physical security under section 7 of the Charter. The focus was not on the viability of the fetus or the state's interest in the fetus. It was the security of the person.

In the *Tremblay v. Daigle* decision, which you also alluded to, it was very clear that the father and the fetus do not have rights in relation to the mother's personal decision under section 7 to terminate her pregnancy. If that is the law of Canada — which it is, as you and the Supreme Court have indicated, so we all agree with that — what is the violation then? What is the inconsistency with article 4.1? That is the question.

It is for this reason that I very clearly gave the lengthier excerpt from the *Baby Boy* case in which the commission, in addressing the issue, rejected the argument that was raised, that is, that the State of Massachusetts was in violation of the American declaration in the protection of the right to life, that the right to life meant also what it meant in the convention, "from the moment of conception." That argument was rejected by the commission. That argument focused not on the words "in general," but simply on the phrase "from the moment of conception."

The commission said, look at the travaux préparatoires, look at the negotiations, look at the votes, and came to the conclusion that I read in paragraph 30 of the document from the *Baby Boy* case, in which the court rejects the argument presented on behalf of baby boy, recognizing that abortion is, and was then, a medical

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis favorable à l'adhésion du Canada à la Convention. Personnellement, je n'y vois pas d'inconvénients.

Toutefois, il serait indispensable, à mon avis, d'avoir une réserve au sujet de l'article 4 puisque la Cour suprême du Canada a très clairement déclaré que le foetus fait partie de la mère jusqu'à sa naissance. Il devient un être humain lorsqu'il naît. Ce problème constitutionnel s'était posé pendant notre étude du projet de loi C-43. C'est la décision de la Cour suprême, décision qui fait bien entendu partie de notre droit constitutionnel et donc de la Constitution du Canada.

Je crois que nous devrions souscrire à cette intéressante Convention, mais je pense que nous avons besoin d'une réserve au sujet de l'article 4. Nous ne pourrions pas autrement concilier la thèse selon laquelle le foetus est un être humain et la thèse établie par la décision de la Cour suprême.

Nous pouvons être d'accord ou non avec la Cour suprême, mais nous devons en même temps appliquer sa décision. Si nous adhérons à la Convention, nous avons besoin d'une réserve. Si vous pouvez me persuader que nous n'en avons pas besoin, je vais l'accepter, mais je ne sais pas comment vous pourriez aboutir légalement à cette conclusion.

**Mr. McEvoy:** M. Fleming parlera de la question de la réserve. Pour ma part, je parlerai de l'affaire *Morgentaler*.

**Le sénateur Beaudoin:** L'affaire *Morgentaler* est tout à fait claire.

**Mr. McEvoy:** Sans doute. Le point central de l'affaire était la sécurité psychologique et la sécurité physique de la femme aux termes de l'article 7 de la Charte, et non la viabilité du foetus ou l'intérêt qui lui porte l'État. Il s'agissait de la sécurité de la personne.

Dans la décision *Tremblay c. Daigle*, que nous avons également mentionnée, il est très clair que le père et le foetus n'ont pas de droits, aux termes de l'article 7, par rapport à la décision personnelle de la mère de mettre fin à sa grossesse. Si c'est ce que dit la loi au Canada, comme vous et la Cour suprême l'avez indiqué, nous sommes tous d'accord. Quelle serait donc la violation? Où serait la contradiction avec l'article 4.1? Voilà la question.

C'est très clairement pour cette raison que j'ai cité le long extrait de la décision rendue dans l'affaire *Baby Boy*. Dans ce cas, la Commission avait rejeté l'argument soutenant que l'État du Massachusetts avait violé la Déclaration américaine en ne protégeant pas le droit à la vie qui, d'après la Convention, existe «à partir de la conception». La Commission a rejeté cet argument qui insistait sur l'expression «à partir de la conception» plutôt que sur la précision apportée par la locution «en général».

La Commission s'est reportée aux travaux préparatoires, aux négociations et aux votes pour aboutir à la conclusion, que j'ai lue, figurant à l'article 30 du document relié à l'affaire *Baby Boy*. Les tribunaux avaient rejeté l'argument, estimant que l'avortement est et était alors une intervention médicale offerte

procedure that was available in many American states and that it was not the intention of either the declaration or the framers of the convention to abolish that.

So there is that balance. The key phrase is "in general." With that phrase, you can live with abortion legislation under the American Convention on Human Rights.

**Senator Beaudoin:** Is it the commission that said that, not the court?

**Mr. McEvoy:** The commission, not the court, and there has been no further case before the commission on abortion.

**Senator Beaudoin:** I am ready to take the risk, albeit a calculated risk. We had many witnesses here, and finally we came to the conclusion that it would be very difficult. I am in favour of the adherence. I have no problem with that. I follow you on the federal clause as well. We used the federal clause. We believe in the federal clause. However, if a province does not legislate to implement the treaty in its field, the federal authority cannot do it for the province, because, thank God, we are a federation. We have to respect the division of powers.

Anyway, they are ready to accept that. That is not a problem.

**Mr. Fleming:** If I might add, Madam Chairman and Senator Beaudoin, you have to look at article 4.1 very contextually. It is broken up into four discrete elements. The first element says that states must respect the right to life, which Canada does. The second element says that the state must protect the rights to life by law. Again, Canadian law does that. The third element says the state must protect life "in general, from the moment of conception." It is the insertion of the phrase "in general" that provides states with the opportunity to compromise or to legislate to meet other needs rather than merely the definition of life from conception. The fourth element of article 4.1 is that the state must protect individuals from arbitrary deprivations of life.

So with our Canadian law, even our Supreme Court of Canada decisions, rather than legislation allowing freedom of choice for women, it is not an arbitrary deprivation of life.

**Senator Beaudoin:** What about the third condition?

**Mr. Fleming:** The third condition is that the phrase "in general" has been interpreted by the Inter-American Commission on Human Rights to give states the opportunity to permit choice. You ask why the court has not heard the case. The court has not heard the case because the United States has not ratified the charter and has not submitted itself to the jurisdiction of the court. Neither has Canada. No federation has had a situation where it has been able to go to the court to get this issue determined.

**Senator Beaudoin:** What do you do with the sentence "from the moment of conception"?

dans de nombreux États américains, et que ni les rédacteurs de la Déclaration américaine ni ceux de la Convention n'avaient eu l'intention de changer cet état de choses.

Nous avons donc une sorte d'équilibre. Les mots clés sont «en général»: ils permettent la coexistence de lois sur l'avortement et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est bien la Commission qui a dit cela, pas la Cour?

**M. McEvoy:** Oui, la Commission et non la Cour. La Commission n'a pas été saisie d'autres cas portant sur l'avortement.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis prêt à prendre le risque, mais seulement un risque calculé. Nous avons reçu beaucoup de témoins, après quoi nous avons abouti à la conclusion que ce serait très difficile. Je suis en faveur de l'adhésion. Je n'y vois pas d'inconvénients. Je vous suis également sur la question de la clause fédérale. Nous nous en sommes servis, et nous y croyons. Toutefois, si une province n'adopte pas une loi de mise en œuvre, le pouvoir fédéral ne peut pas le faire pour elle puisque, Dieu merci, nous sommes une fédération. Nous devons respecter la division des pouvoirs.

Quoi qu'il en soit, nous sommes prêts à l'accepter. Ce n'est pas un problème.

**M. Fleming:** Si vous le permettez, madame la présidente et sénateur Beaudoin, vous devez examiner l'article 4.1 en contexte. Il se compose de quatre éléments distincts. Le premier élément exige des États qu'ils respectent le droit à la vie, ce que le Canada fait déjà. Le deuxième dit que l'État doit protéger ce droit par voie législative. Encore une fois, la loi canadienne le fait. Le troisième élément établit que l'État doit protéger la vie «en général à partir de la conception». La locution «en général» permet aux États de légitimer pour satisfaire à d'autres besoins pouvant s'écartez de la définition de la vie à partir de la conception. Le quatrième élément de l'article 4.1 impose à l'État de protéger les individus contre les privations arbitraires du droit à la vie.

Par conséquent, la loi canadienne et même les décisions de la Cour suprême du Canada, plutôt qu'une loi accordant la liberté de choix aux femmes, ne constituent pas des privations arbitraires du droit à la vie.

**Le sénateur Beaudoin:** Quel est votre troisième élément?

**M. Fleming:** Le troisième élément est que la locution «en général» a été interprétée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme comme voulant dire que les États peuvent autoriser un choix. Vous avez demandé pourquoi la Cour n'a pas entendu l'affaire. La raison est que les États-Unis n'ont pas ratifié la Charte et n'ont pas reconnu la juridiction de la Cour. Le Canada non plus. Aucune fédération n'a été confrontée à des situations lui permettant de s'adresser à la Cour.

**Le sénateur Beaudoin:** Et que faites-vous de l'expression «à partir de la conception»?

**Mr. Fleming:** There is a recognition under the American convention that life does begin from the moment of conception, but the protection of that life is to protect the life in general. There can be exceptions to the rule. The rule of choice is a legitimate exception because it is not an arbitrary deprivation of life.

**Senator Beaudoin:** What do you mean there is a choice? There is a choice or no choice.

**Mr. Fleming:** It is not arbitrary. Law provides it.

I would desperately hate to see Canadian government get tied up in the intricacies of this, even though it is clear in our minds that we do not need any kind of stipulation on accession to the convention about this article. There is nothing wrong with Canadian accession to the article with a so-called interpretive declaration about article 4.1 indicating what Canada accepts to be the interpretation of that rule. Even if the worst-case scenario of an absolute interpretation of the right to life from the moment of conception is made, Canada could make an interpretive declaration, rather than a reservation to the convention, which I do not think is necessary. We have to say there is one article that we want to indicate is an article that we interpret in a certain way.

**Senator Beaudoin:** I hope you are right when you say it is enough to have a declaration.

**Mr. Fleming:** If you read the *Baby Boy* case, the preparation of that article and the arguments as to why the term "in general" was put only for the section of the right dealing with the moment of conception, you will see the opportunities that can be made for legitimate argument there. We are as convinced as anyone could be.

**Senator Beaudoin:** I hope that you are right. I will not be surprised if the court disagrees.

**Mr. McEvoy:** One of the responses to be made is that there is an institutional inertia in every group. For 20 years, the commission has taken the position that abortion is not inconsistent with the right under article 4.1. It is almost like it is common law age of majority — it is 22 years old now. They have believed this. This is how they interpret the convention. That is why there have not been more complaints from the United States or other cases brought to the commission. This is their interpretation.

Therefore, if it went to the court, it would be a very different situation for a court, within a structure where there has been a long-standing interpretation upon which people have relied, to suddenly have the members of the court take a different interpretation. Those persons are inculcated in the same interpretation of the convention.

**Senator Beaudoin:** I am ready to take the risk, but you will need a very good lawyer.

**Senator Kinsella:** I must say that from the science of human rights perspective I think you are correct and I agree with you.

**M. Fleming:** La Convention américaine dit bien que la vie commence à la conception, mais la protection de la vie «à partir de la conception» doit être assurée «en général». Il peut donc y avoir des exceptions à la règle. Le choix accordé à la femme constitue une exception légitime, n'étant pas considéré comme une privation arbitraire du droit à la vie.

**Le sénateur Beaudoin:** Que voulez-vous dire par choix? On a le choix ou on ne l'a pas.

**M. Fleming:** C'est arbitraire. La loi le prévoit.

Je serais vraiment désolé si le gouvernement du Canada se faisait prendre dans ce labyrinthe, même s'il est très clair pour nous que nous n'avons à formuler aucune réserve au sujet de cet article en adhérant à la Convention. Il y aurait rien de mal à produire, au moment de l'adhésion à la Convention, une déclaration d'interprétation de l'article 4.1 qui préciserait l'interprétation de l'article que le Canada accepte. Même s'il était vrai que la Convention implique une définition absolue de la vie à partir de la conception, le Canada peut se suffire d'une déclaration d'interprétation plutôt que de recourir à une réserve à la Convention, que je ne crois pas nécessaire. Nous pouvons dire qu'il y a un article de la Convention que nous interprétons d'une certaine façon.

**Le sénateur Beaudoin:** J'espère que vous avez raison quand vous dites qu'une déclaration suffit.

**M. Fleming:** Si vous prenez connaissance de l'affaire *Baby Boy*, de l'article et des arguments expliquant les raisons pour lesquelles la locution «en général» ne s'applique qu'au droit à la vie «à partir de la conception», vous verrez bien que c'est le cas. Nous sommes aussi convaincus qu'on puisse l'être.

**Le sénateur Beaudoin:** J'espère que vous avez raison, mais je ne serais pas surpris si la Cour n'était pas d'accord avec vous.

**M. McEvoy:** Il ne faut pas perdre de vue ce que j'appellerai l'inertie institutionnelle. Pendant 20 ans, la Commission a eu pour position que l'avortement n'est pas incompatible avec le droit défini à l'article 4.1. C'est un peu comme l'âge de la majorité en vertu de la common law. La décision remonte maintenant à 22 ans. La Commission y croit. C'est ainsi qu'elle a interprété la Convention. Cela explique qu'elle n'a pas reçu plus de plaintes venant des États-Unis ou d'ailleurs. C'est son interprétation.

Par conséquent, si je me présentais devant la Cour, la situation ne serait pas très différente dans le cadre d'une structure où existe une interprétation de longue date sur laquelle les gens se sont appuyés. Il serait donc surprenant que des membres de la Cour décident soudainement d'adopter une interprétation différente.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis prêt à prendre le risque, mais vous aurez besoin d'un très bon avocat.

**Le sénateur Kinsella:** Je dois dire que, dans la perspective de la science des droits de la personne, je crois que vous avez raison et je suis d'accord avec vous.

Part of the science of human rights is the politics of human rights; therefore, it seems to be from a political point of view. I use the word "political" in the large sense of the term. We have been attempting to get the concurrence from the provinces and the federal authority for Canadian accession since 1990. This is one of the obstacles that has been articulated before the continuing committee of officials responsible for human rights, which has been the only body that has been formally studying this.

Now that we have brought it out into the public, through the work of this committee, should we provide politically for the margin of comfort that provinces and some in the federal authority may wish to have? If the goal is to get Canadian ratification, a reservation or an interpretive declaration on this clause and on others might be prudent to do it. What do you say to that?

**Mr. Fleming:** I think that is a worthy goal. If Canada feels comfortable making a reservation or interpretive declaration in order to ratify the convention, I would have no problem with that.

**Senator Kinsella:** I do not want to stick to article 4; however, strictly in terms of provincial jurisdiction, what would be the provincial legislation involved? I address this to our constitutionalist. Why would article 4 of the convention be a problem in terms of provincial jurisdiction?

**Mr. McEvoy:** That would be under the Mental Health Act or Hospitals Act for the funding of abortion. There are a number of Morgentaler decisions since the main *Morgentaler* decision in which the funding was an issue.

**Senator Kinsella:** I am curious as to whether or not, in Ireland, the exhaustion of domestic remedy was built upon an Irish citizen having first gone to the Irish Human Rights Commission with a complaint using the European convention?

**Mr. McEvoy:** I cannot answer that in a technical way, because I have not gone to Irish law to determine how that is incorporated. In terms of a general principle, the exhaustion of domestic remedies, that is a remedy that is available from the human rights commission to the courts. I think the normal processes that are accepted in international law in relation to that issue would govern. This is a domestication of that international right.

**Senator Kinsella:** Professor Fleming, you have underscored the federal state clause. What you are telling us is that the way the federal state clause is written in the ACHR could be used; in other words, an order of the Privy Council for Canadian ratification would apply to federal jurisdiction, but not to the provinces.

Does there not exist equally in Canada a constitutional convention, since the time of the labour convention case in the late 1930s, that the federal authority will not enter into international treaties without the concurrence of a substantial number of the provinces?

La politique des droits de la personne est un élément de cette science. Il me semble donc que nous devons envisager la question sous l'angle politique, dans le sens large de ce terme. Nous essayons depuis 1990 d'obtenir l'agrément des provinces et des autorités fédérales pour l'adhésion à la Convention. C'est l'un des obstacles mentionnés par les responsables des droits de la personne devant le comité, qui est le seul organisme qui étudie officiellement cette question.

Grâce aux travaux du comité, la question est maintenant publique. Nous nous demandons s'il faut, sur le plan politique, donner les assurances que les provinces et certains du côté fédéral souhaitent avoir. Si l'objectif est d'obtenir la ratification par le Canada, il serait peut-être prudent de formuler une réserve ou de publier une déclaration d'interprétation au sujet de cette disposition et de certaines autres. Qu'en pensez-vous?

**M. Fleming:** Je crois que l'objectif en vaut la peine. S'il est rassurant pour le Canada de formuler une réserve ou de publier une déclaration d'interprétation en ratifiant la Convention, je n'y vois pas d'objection.

**Le sénateur Kinsella:** Je ne veux pas m'en tenir à l'article 4. Toutefois, en parlant strictement de compétence provinciale, quel genre de mesures législatives les provinces devraient-elle adopter? J'adresse la question au constitutionnaliste. Pourquoi l'article 4 de la Convention poserait-il un problème par rapport aux compétences provinciales?

**M. McEvoy:** Ce serait aux termes de la Loi sur la santé mentale ou de la Loi sur les hôpitaux, en ce qui concerne le financement de l'avortement. Il y a un certain nombre de décisions concernant Morgentaler depuis le principal arrêt *Morgentaler* dans lequel le financement a été mentionné.

**Le sénateur Kinsella:** Je suis curieux de savoir si, en Irlande, les recours nationaux sont limités au dépôt d'une plainte auprès de la Commission irlandaise des droits de la personne sur la base de la Convention européenne.

**M. McEvoy:** Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse détaillée parce que je n'ai pas suffisamment étudié la loi irlandaise pour déterminer si la Convention y a été intégrée. D'un point de vue général, les recours nationaux se limitent au renvoi aux tribunaux d'une plainte déposée auprès de la Commission. Je crois que les processus normaux acceptés en droit international dans ce domaine s'appliqueraient. Cela correspondrait à l'internalisation d'un droit international.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Fleming, vous avez mentionné la clause fédérale. Vous avez dit que le Canada peut appliquer la clause fédérale inscrite dans la CADH. En d'autres termes, un décret du Conseil privé ratifiant la Convention suffirait pour l'appliquer dans le champ de compétence fédéral, mais pas dans les provinces.

N'avons-nous pas au Canada une convention constitutionnelle, qui remonte à l'époque de la convention sur le travail de la fin des années 30, selon laquelle le pouvoir fédéral doit s'abstenir d'adhérer à des traités internationaux sans avoir l'agrément d'un nombre important de provinces?

**Mr. Fleming:** I would accept that there is such a convention, and I would hope that the convention would continue to be respected. However, in ratification of the Convention on the Rights of the Child, for example, Canada was not able to obtain the consent of Alberta. Canada nevertheless went ahead and ratified it.

I hope that the federal government would not be so thick-skinned, if I might put it that way, to decide to ratify a human rights convention without concurring with the provinces. However, in this case, it is potentially an exception to the rule. Generally speaking, in international law, states do not accept the inclusion of a federal state clause. It is a very rare thing to find in any kind of treaty.

I have a feeling the federal state clause was put into the American convention in order to assure that the United States could ratify it. No one was thinking of Canada at the time, because Canada not a member of the Organization of American States, for political reasons.

After proper consultation with the provinces, given the fact that the rights set out in the convention are not substantially different from the rights that Canadian provinces have already agreed to adhere to in other international human rights conventions, one would not be twisting the convention of obtaining provincial consent if one were to ratify without provincial consent, in this particular issue.

We have not addressed that particular aspect of the federal state clause in this paper, and it must be investigated further. I have a feeling that, given the rights that the provinces have already accepted in other international instruments, the attempt at consultation and the existence of a federal state clause, the federal government would not be going out of its way and infringing on provincial rights were it to ratify the convention even with no provincial consent.

**Senator Kinsella:** There has been a federal provincial study going on over this convention for more than a decade. Has your provincial government advised the Prime Minister as to whether the Government of New Brunswick concurs in this ratification? Did we ever receive the information as to which provinces have agreed?

**The Chairman:** We have the information. It is not just one province that disagrees.

**Senator Kinsella:** However, some provinces have agreed.

In the American Convention on Human Rights, there is a provision that deals with the right of every citizen to participate in government. Some citizens of Chile filed a communication or complaint with the Inter-American Commission of Human Rights alleging that Chile was in violation of the convention because of the provision in the amendment to the Constitution of

**M. Fleming:** Je veux bien admettre qu'il y a une telle convention et j'espère bien qu'elle continuera d'être respectée. Toutefois, dans le cas de la Convention relative aux droits de l'enfant, par exemple, le Canada n'a pas réussi à obtenir l'agrément de l'Alberta, mais a quand même ratifié la Convention.

J'espère que le gouvernement fédéral ne sera pas assez insensible, si je peux m'exprimer ainsi, pour décider de ratifier une convention sur les droits de la personne sans s'entendre avec les provinces. Cependant, ce cas représente peut-être une exception à la règle. D'une façon générale, en droit international, les États n'acceptent pas l'inscription d'une clause fédérale. C'est une disposition très rare dans n'importe quel genre de traité.

J'ai l'impression que la clause fédérale a été spécialement inscrite dans la Convention américaine pour permettre aux États-Unis de la ratifier. Personne ne songeait au Canada à ce moment puisque, pour des raisons politiques, nous n'étions pas membres de l'Organisation des États américains.

Après une consultation adéquate des provinces et compte tenu du fait que les droits énoncés dans la Convention ne sont pas sensiblement différents de ceux que les provinces canadiennes ont déjà acceptés en adhérant à d'autres instruments internationaux de promotion des droits de la personne, je n'ai pas l'impression, dans ce cas particulier, que le Canada manquerait vraiment à la convention prévoyant l'accord des provinces en déposant ses instruments de ratification sans le consentement des provinces.

Nous n'avons pas abordé cet aspect particulier de la clause fédérale dans notre document. Il mériterait sûrement une étude approfondie. Toutefois, comme les provinces ont déjà accepté certains droits dans d'autres instruments internationaux, que le pouvoir fédéral a amorcé un processus de consultation et que la clause fédérale est inscrite dans la Convention, je ne pense pas que le gouvernement fédéral ferait quelque chose de répréhensible ou empêtrerait sur les droits des provinces en ratifiant la Convention sans leur consentement.

**Le sénateur Kinsella:** Une étude fédérale-provinciale sur cette convention se poursuit depuis plus de dix ans. Votre gouvernement provincial, celui du Nouveau-Brunswick, a-t-il fait savoir au premier ministre s'il appuyait la ratification? Nous a-t-on jamais fait savoir quelles provinces sont d'accord?

**Le président:** Nous avons cette information. Il y a plus d'une province qui est en désaccord.

**Le sénateur Kinsella:** Néanmoins, certaines provinces sont d'accord.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme comprend une disposition portant sur le droit de tout citoyen à participer au gouvernement. Des citoyens chiliens ont déposé une communication ou une plainte auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme alléguant que le Chili violait la Convention à cause de la modification apportée à la

Chile during the Pinochet era that provided for the appointment of a certain number of senators rather than the election of senators.

In Canada, senators are not elected but rather are appointed. It is my understanding that that complaint has been declared admissible by the human rights commission. This is partly a constitutional issue, and we have Professor McEvoy here, and partly a convention question, and we have Professor Fleming here. Do you think Canada should make a reservation around that clause in the convention, or do you think we do not have to?

**Mr. Fleming:** Senator Kinsella, you have probably done more research on that particular element of the question than have Professor McEvoy or I. Thinking just off the top of my head and without benefit of careful research, the political situation of governance in Chile at the time of Pinochet was far different than is the situation in Canada. I had referred earlier to a transformation of a number of Caribbean and Latin American states to democracies. It began in the middle 1980s and accelerated in the 1990s. Those governments, some of which are fairly unstable, are struggling democracies. Chile certainly was not a democracy during the Pinochet regime. I would guess that if there is a case to be made there it is because political positions that determined the governance of the country were based on appointed persons rather than on democratic elections. I would guess the situation would not apply in Canada's case.

Should you wish some research done on that, I will gladly look into the issue for you. I cannot answer the question in the specific legal way that I should like to at present.

**Mr. McEvoy:** A finding of admissibility does not mean a finding of violation.

The Senate has a very important role in the Canadian constitutional order. That role is not to represent the people. It is the role of the House of Commons to represent the people. The role and the function of the Senate is to represent the regions and the provinces. Very often, that role has not been respected as it should have been. That role perhaps is not always recognized. That does not mean that we need to have elected senators, that Parliament needs to be completely reformed so that there are two bodies like the House of Commons. That is not the function.

**The Chairman:** The Inter-American Commission on Human Rights addressed this issue during its meeting with the committee in San Jose last September. We have a copy of that, which we can forward to you.

**Senator Chaput:** If I understand, you did have some concerns a few years back, but you no longer have those concerns. You said that if we did accede to the convention it would not be in violation of the present Canadian law. You said it would not substantially harm Canadian law. My question is the following: What would be the greatest advantage to Canada of adhering to this convention, and what would be the greatest advantage for the average Canadian?

constitution chilienne à l'époque de Pinochet pour permettre la nomination d'un certain nombre de sénateurs plutôt que leur élection.

Au Canada, les sénateurs ne sont pas élus, mais nommés. Je crois comprendre que la plainte a été déclarée irrecevable par la Commission. Il s'agit d'une question qui se rapporte en partie à la constitution, et nous avons parmi nous M. McEvoy, et en partie à une convention, et nous pouvons faire appel à M. Fleming. Croyez-vous que le Canada devrait inscrire une réserve au sujet de cette disposition de la Convention? Estimez-vous que nous devons le faire?

**M. Fleming:** Sénateur Kinsella, vous avez probablement fait plus de recherches sur cet élément particulier de la question que M. McEvoy ou moi. De prime abord et sans avoir fait des recherches minutieuses, je dirais que la situation politique du gouvernement au Chili à l'époque de Pinochet était bien différente de la situation qui existe au Canada. J'ai parlé tout à l'heure de la transformation d'un certain nombre d'Etats des Antilles et de l'Amérique latine en démocraties. Le mouvement s'est amorcé au milieu des années 80 et s'est accéléré dans les années 90. Ces gouvernements, dont certains sont plutôt instables, sont des démocraties en difficulté. Il est certain que, sous le régime Pinochet, le Chili n'était pas une démocratie. Je présume qu'on peut soutenir dans ce cas que le problème était que les postes politiques déterminant le mode de gouvernement du pays étaient occupés par des personnes nommées plutôt que choisies au moyen d'élections démocratiques. Je présume que la même situation ne s'applique pas au Canada.

Si vous voulez que je fasse des recherches là-dessus, je me ferai un plaisir de les faire. Pour l'instant, je ne peux donner à votre question la réponse juridique précise que je voudrais faire.

**M. McEvoy:** Irrecevabilité ne veut pas dire violation.

Le Sénat a un rôle très important à jouer dans l'ordre constitutionnel canadien. Ce rôle ne consiste pas à représenter la population. Ce rôle revient à la Chambre des communes. Le rôle et la fonction du Sénat consistent à représenter les régions et les provinces. Il est arrivé très souvent que ce rôle ne soit pas respecté comme il aurait dû l'être. Et ce rôle n'est peut-être pas toujours reconnu. Cela ne veut pas dire que nous devons avoir des sénateurs élus, que le Parlement doit être complètement réformé pour qu'il y ait deux chambres analogues aux Communes. Ce n'est pas la fonction à remplir.

**Le président:** La Commission interaméricaine des droits de l'homme a abordé la question pendant sa réunion avec le comité à San José, en septembre dernier. Nous avons à ce sujet un document que nous pouvons vous faire parvenir.

**Le sénateur Chaput:** Si je comprends bien, vous avez certaines préoccupations il y a quelques années, mais elles se sont dissipées. Vous avez dit que, si nous adhérons à la Convention, ce ne serait pas au mépris de la loi canadienne actuelle, que cela ne nuirait pas de façon substantielle aux lois canadiennes. Voici ma question: quel serait pour le Canada le plus grand avantage à retirer de l'adhésion à la Convention et quel serait le plus grand avantage pour le Canadien moyen?

**Mr. McEvoy:** In the late 1980s, I had a research assistant for the summer. She was a Rhodes scholar from New Brunswick. She was well versed in a number of academic areas. I had asked her to search through decisions to identify law. She came to see me after two days to say that she did not want to read those decisions any longer because she was mentally exhausted from reading about disappearances and torture and death. That is what the cases were about in the 1980s.

If you turn to page 23 of our submission, you will see that that is no longer the reality of the human rights commission. At the top of that page, it says that 13 of the 29 admissibility decisions reported in the 2001 annual report involve alleged death or torture in custody, and I give you the list of states there. That is a real problem.

What is more important is that other issues are dealt with — banking and commercial law, freedom of expression, immunity of politicians, labour and employment law. The world has changed. They are no longer subject to the tyranny of dictatorships throughout South America. Canada has an obligation to play its part in the international community in this hemisphere, to appear before the commission and the court, and to have its voice in the interpretation of human rights in this region. Canada has an obligation to be a model for these other countries, so the people there can look to Canada as a source of inspiration and a model for them to follow in whatever small way we can. We can learn from them as well.

Our view has always been to Europe, because of the history of our early founding peoples. Our view is now much broader. Our population is more multicultural, and we have a role in this hemisphere. It is perhaps time that we took our rightful place. The hesitancy before was not so much about the content, because we simply expressed concerns. We did not draw a conclusion. The world has changed so much, and unless we are there in those institutions and bodies to support those countries, to have our role, then we are abandoning human rights in this hemisphere.

**Senator Chaput:** You said it would not substantially harm Canadian law. I am concerned about the word "substantially." How could it harm Canadian law and not be substantial harm? Do you have an example?

**Mr. Fleming:** I think I made that comment. Perhaps I should have been reading from a script. I did not mean to harm; I meant to draw attention to irregularities in Canadian law. With the International Covenant on Civil and Political Rights, we have cases and recommendations that have gone against Canadian law. Ultimately, in the majority of instances, Canada has changed its law. Really, that is what a human rights treaty is all about.

**M. McEvoy:** Vers la fin des années 80, j'avais une adjointe de recherche pendant l'été. C'était une boursière Rhodes du Nouveau-Brunswick. Elle était très versée dans un certain nombre de disciplines. Je lui ai demandé de faire des recherches sur des décisions pour relever des points de droit. Au bout de deux jours, elle est venue me dire qu'elle ne voulait plus lire ces décisions parce qu'elle était psychologiquement éprouvée à force de lire des textes portant sur des disparitions, la torture et la mort. Dans les années 80, les causes étaient de cette nature.

À la page 23 de notre mémoire, vouserez que ce n'est plus le cas à la Commission des droits de la personne. Au haut de la page, on dit que 13 des 29 décisions sur la recevabilité signalées dans le rapport annuel de 2001 concernent des allégations de décès ou de torture de personnes sous garde, et je donne la liste des États en cause. C'est un vrai problème.

Ce qui est plus important, c'est que d'autres problèmes sont abordés: affaires bancaires et droit commercial, liberté d'expression, immunité des hommes et femmes politiques, droit du travail et de l'emploi. Le monde a changé. Dans l'ensemble de l'Amérique du Sud, les populations ne sont plus soumises à la tyrannie de dictateurs. Le Canada a l'obligation de jouer son rôle dans la communauté internationale de notre hémisphère, de comparaître devant la Commission et le Tribunal et de faire entendre sa voix dans l'interprétation des droits de la personne dans notre région. Le Canada à l'obligation d'être un exemple pour ces autres pays de façon à constituer une source d'inspiration et un modèle à suivre, dans la mesure modeste où nous pouvons le faire. Nous pouvons également tirer des enseignements de nos contacts avec les autres.

Nous nous sommes toujours tournés vers l'Europe à cause de l'histoire de nos premiers peuples fondateurs. Notre perspective est maintenant beaucoup plus ouverte. Notre population est davantage multiculturelle et nous avons un rôle à jouer dans notre hémisphère. Il est peut-être temps que nous occupions la place qui nous revient. Les hésitations du passé ne portaient pas tellement sur le contenu, car nous exprimions simplement des préoccupations. Nous ne tirions pas de conclusion. Le monde a changé profondément, et, à moins que nous ne soyons présents dans les institutions et les organisations pour soutenir ces pays, pour jouer notre rôle, nous laisserons tomber la cause des droits de la personne dans notre hémisphère.

**Le sénateur Chaput:** Vous avez dit que l'adhésion ne nuirait pas de façon substantielle aux lois canadiennes. Je m'inquiète du terme «substantiellement». Comment pourraient-elles être touchées sans que cela soit substantiel? Avez-vous un exemple?

**Mr. Fleming:** Je crois effectivement avoir dit cela. J'aurais peut-être dû lire mon texte. Je ne voulais pas parler de préjudice. Je voulais dire qu'on attirerait l'attention sur des irrégularités dans les lois canadiennes. En ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il y a eu des cas et des recommandations qui allaient à l'encontre de lois canadiennes. En fin de compte, dans la majorité des cas, le Canada a modifié ses lois. Au fond, c'est à cela que riment les traités sur les droits de la personne.

Further, I would like to complement Professor McEvoy's comment on what value to Canada. He has mentioned that the OAS system has developed and it is now founded fundamentally on Western democratic rights and culture, and the Latin American and Caribbean countries are desperately looking for a state to be their guide. They cannot get it from the United States of America, which will not ratify these treaties, especially when there is some obligation they might have to meet to change their own laws. Canada is an ideal candidate to step in there.

I would also remind the committee — and again, it is in the conclusion to our paper, which I wish we had been able to present to you earlier than today. I take note of one element of that conclusion, and it is the observation that within the past few weeks the American dismay with the Security Council and its decision to invade Iraq without council authorization has posed a serious threat to the post-World War II multilateral system of international relations. Canada has long supported that.

Canada cannot compete with the United States regionally from any perspective other than the rights perspective. If we become involved in the Organization of American States, fully committed and fully involved in the Organization of American States from the human rights perspective, if we ratify the convention, if we declare the jurisdiction of this accord, if we declare the right of interstate petition, Latin American and Caribbean states will be looking to Canada for guidance and our foreign policy influence will be stronger from that.

We will not have to compete with American interests in so doing because that is one area where the Americans have isolated themselves. They might exercise military power — God forbid that it be done in the Americas — they might exercise economic influence, but the most essential element of the inter-American system that they are not going to influence that Canada can influence is in the human rights area. Through that human rights area, we can become a major player in Latin America and in the Caribbean in a way that we have not been able to do before. That is our conclusion from a political perspective, and I think it is important for the Canadian government to look at the ratification from that perspective.

**The Chairman:** Professor Fleming, let me go back for a couple of minutes to your declaration on the ratification issue. You said you hoped the federal government would not be so thick-skinned as to not ratify because of the provincial objections. You talked about Alberta being one province that had objected to the declaration on the rights of the child. In this particular issue, we have had responses from all but three, who did not even bother to reply at all, when we talked about this federal-provincial committee that meets apparently once a year, where none agreed to tell the committee what their provinces would recommend to the federal government. It is secret. It is confidential. We have no way of finding out why or what they would do if we asked for their opinion on ratification. Since we

Je voudrais également compléter les observations de M. McEvoy sur l'intérêt que cela présente pour le Canada. Il a signalé que le système de l'OEA s'était développé et était maintenant fondé essentiellement sur les droits démocratiques et la culture de l'Occident et que les pays de l'Amérique latine et des Antilles cherchaient désespérément un État qui puisse leur servir de guide. Ils ne peuvent trouver ce guide aux États-Unis, qui se refusent à ratifier ces traités, surtout dans les cas où ils seraient dans l'obligation de modifier leurs propres lois. Dans ces conditions, le Canada est le candidat idéal.

Je rappelle également au comité... Encore une fois, c'est dans la conclusion de notre document que nous aurions aimé vous présenter avant aujourd'hui. Je relève un élément de cette conclusion. Il s'agit de l'observation sur le désarroi américain des dernières semaines au Conseil de sécurité et la décision d'envahir l'Irak sans l'autorisation du Conseil. Il y a là une grave menace pour le système multilatéral des relations internationales instauré après la Seconde Guerre mondiale. Le Canada appuie ce système depuis longtemps.

Le Canada ne peut concurrencer les États-Unis dans la région sur aucun plan sinon celui des droits. Si nous participons à l'Organisation des États américains, si nous y sommes engagés à fond du point de vue des droits de la personne, si nous ratifions la Convention, si nous confirmons l'application de cet accord, si nous déclarons le droit de pétition entre États, les pays de l'Amérique latine et des Antilles se tourneront vers le Canada pour obtenir des conseils et l'influence de notre politique étrangère sera d'autant plus forte.

Nous n'aurons pas pour cela à affronter les intérêts américains, car il s'agit d'un domaine où les Américains se sont isolés. Ils peuvent recourir à leur puissance militaire — à Dieu ne plaise qu'ils le fassent dans les Amériques —, ils peuvent faire jouer leur influence économique, mais l'élément le plus essentiel du système interaméricain sur lequel ils ne peuvent exercer d'influence et où le Canada peut agir, c'est celui des droits de la personne. En agissant sur ce plan, nous pouvons devenir un protagoniste important en Amérique latine et dans les Antilles d'une manière qui nous a été jusqu'ici impossible. Voilà notre conclusion dans une optique politique, et il me semble important que le gouvernement canadien envisage la ratification dans cette optique.

**Le président:** Monsieur Fleming, permettez-moi de revenir un instant à votre déclaration sur la ratification. Vous avez dit que le gouvernement fédéral se montrerait insensible s'il ne ratifiait pas les textes à cause des objections des provinces. Vous avez dit que l'Alberta était l'une des provinces qui s'opposaient à la déclaration sur les droits de l'enfant. Dans ce cas particulier, nous avons eu les réactions de toutes les provinces sauf trois, qui ne se sont pas donné la peine de répondre, lorsque nous avons parlé de ce comité fédéral-provincial qui semble se réunir une fois par année. Personne n'a accepté de dire au comité ce que sa province recommanderait au gouvernement fédéral. Cela est secret, confidentiel. Nous n'avons aucun moyen de savoir pourquoi, ni ce que les provinces feraient si nous demandions

would have no provincial input, would you still recommend or feel that the government would be thick-skinned not ratify?

**Mr. Fleming:** What I meant there is that the government would be thick-skinned if it had not sought consultation before deciding to ratify, and I stand corrected if I did not say it in that way, but the reference to thick-skinned was that the government should not merely ratify and ignore provincial concerns. It should do its best to deal with provincial concerns.

On the continuing committee of human rights, I must speak with a little bit of historic authority here. I was a delegate on that committee in the mid-1970s and early 1980s. The committee was very active at the time because a number of provincial human rights commissions and certain federal authorities were keen on ratification of treaties. I can remember in negotiations, for example, on the treaty for the elimination of discrimination against women there was strong but isolated provincial discord with ratification. It only came about because there was a driving force by some provinces, and certainly by the federal government, to ratify.

I have not been a member or affiliated with the continuing committee for a number of years, nor do I know where it is standing right now, but I mentioned in our report that, in 1989, when then Prime Minister Mulroney announced that Canada would join the OAS by ratifying the charter there was a commitment made at the time to ratify the American convention. At least annually, Foreign Affairs said for a number of years, and they mentioned it to, of all people, international lawyers each year at the annual meeting of the Canadian Council on International Law, that ratification of the convention was imminent. After a number of years, it finally admitted that it is off the table. No reasons were given, but I have a feeling that it is just the lack of drive by an initiating governmental force that has put the thing into suspension.

I strongly submit that perhaps even a committee outside the continuing committee on human rights, a committee such as this one, if it were to become the driving force toward fomenting the idea within government circles of ratification, you might get it. I do not know what your provincial findings were. I submit to you, though, that a little bit of discussion with provinces from a committed group that wants to ratify could change their minds, or at least could change the minds of a great number of them. That is what a federal state clause is for. That is why it is an ideal instrument for a federation like Canada.

**The Chairman:** If there are no other comments, I would like to thank you for your presentation. It was greatly appreciated. Should you have anything that you feel was not covered today, or that you would like to add to our discussions, I would ask you to advise us as soon as possible.

**Mr. McEvoy:** I have two small points. We teach students at their moot courts when they leave to remind the judges that there are matters that they have not had time to address in their written submissions. I should do that, and also indicate that in the

leur opinion sur la ratification. Étant donné que nous n'aurions pas leur point de vue, recommanderiez-vous toujours, ou plutôt seriez-vous toujours d'avis que le gouvernement est insensible en refusant la ratification?

**M. Fleming:** Ce que je voulais dire, c'est que le gouvernement serait insensible s'il n'avait pas consulté avant de décider de ratifier. J'ai eu tort si je ne suis pas exprimé de cette manière, mais je voulais parler d'insensibilité si le gouvernement ratifiait sans se soucier des préoccupations des provinces. Il devrait faire de son mieux pour dissiper leurs préoccupations.

Pour ce qui est du Comité permanent des droits de la personne, je dois parler avec un peu de l'autorité que me donne l'expérience. J'ai été délégué à ce comité au milieu des années 70 et au début des années 80. À l'époque, le comité était très actif, car un certain nombre de commissions provinciales des droits de la personne et certaines autorités fédérales tenaient à la ratification des traités. Je me rappelle par exemple les négociations sur le traité relatif à l'élimination de la discrimination contre les femmes. Il y avait de la part d'une province une opposition vigoureuse mais isolée. Le traité n'a été ratifié que parce que certaines provinces et le gouvernement fédéral, bien sûr, tenaient à la ratification.

Depuis un certain nombre d'années, je ne suis pas membre de ce comité et je n'y suis pas affilié, et je ne sais pas non plus où il est en ce moment, mais j'ai dû dans notre rapport que, en 1989, lorsque le premier ministre de l'époque, M. Mulroney, a annoncé que le Canada se joindrait à l'OEA en ratifiant la charte, on s'est engagé à ratifier la Convention américaine. Pendant un certain nombre d'années, les Affaires étrangères ont déclaré au moins une fois par année, s'adressant de surcroît aux juristes internationaux à la réunion annuelle du Conseil canadien de droit international, que la ratification de la Convention était imminente. Au bout d'un certain nombre d'années, le ministère a fini par admettre qu'il n'en était plus question. Aucune raison n'a été donnée, mais j'ai l'impression que c'est à cause d'un manque de volonté du gouvernement que la question a été mise en veilleuse.

Je suis profondément convaincu que, peut-être, même un comité indépendant du Comité permanent des droits de la personne, un comité comme le vôtre, s'il décidait de promouvoir l'idée de la ratification dans les cercles gouvernementaux, aurait gain de cause. J'ignore ce que vous avez constaté du côté des provinces. J'estime néanmoins que quelques discussions avec les provinces suffiraient à un groupe déterminé à obtenir la ratification pour amener un grand nombre d'entre elles à se ravisser. C'est la raison d'être d'une clause sur les États fédéraux. C'est pourquoi il s'agit d'un instrument idéal pour une fédération comme le Canada.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres observations, je vous remercie de votre exposé. Nous l'avons beaucoup apprécié. S'il vous semblait que des points n'ont pas été abordés aujourd'hui ou si vous vouliez ajouter un complément à nos échanges, je vous invite à nous prévenir le plus tôt possible.

**M. McEvoy:** J'ai deux petits points à souligner. Lorsqu'ils participent à des tribunaux factifs, nous conseillons à nos étudiants de rappeler au juge qu'il y a des questions qu'ils n'ont pas eu le temps d'aborder dans leur mémoire écrit. C'est ce que je

appendices we have included some charts to indicate the workload of the commission. Canada is identified there, the number of cases and petitions. Petitions are obviously the petitions that are received. In regard to cases, you have had a determination on admissibility and then you open the file on the case.

I also have produced a crude — and I apologize for its crudeness — comparison between the American declaration and the American convention, and a comparison between the International Covenant on Civil and Political Rights and the American convention, as well as the other documentation.

I should also indicate that last week I took the opportunity to speak to a legal affairs officer at the commission. That person e-mailed me, and I left a copy of that e-mail with the clerk, that if the committee wishes to invite a member of the commission staff to come and explain anything, they are more than willing to send someone. I have left that contact information, if you want to follow up on that.

Otherwise, I thank you for your invitation and your kindness to us today.

**The Chairman:** I wish to thank our witnesses from the University of New Brunswick for their presentation.

[Translation]

**The Chairman:** Our next witness is Professor Nicole LaViolette, who is anxious to present her report to us.

**Ms. Nicole Laviolette, Assistant Professor, Faculty of Law, Common Law Section:** Thank you for inviting me to present a document that the committee asked me to prepare last summer. I will try to make a brief presentation of the report. I have also prepared a short document for you, which I will be referring to. I will try to present to you, in concise form, some of the conclusions that can be drawn from my report. My presentation is made up of three sections. I will provide a general introduction to the research project and the report. I will discuss the research methodology I used for my research and, finally, the conclusions I reached. I will be making my comments, in part in French, and in English.

In June of 2002 your committee asked me to conduct research on international human rights instruments to which Canada had still not acceded. The research was to lead to a final report, which I submitted in September 2002.

As you know, this project was initiated by your committee, in particular, by Senator Andreychuk, who was the chair of the committee at the time.

I believe that the idea for the report was the result of hearings that had been held on the American Human Rights Convention, which was the subject of the presentation before mine.

voudrais faire. Je dirai également que, dans les annexes, nous avons ajouté des tableaux illustrant la charge de travail de la Commission. Le Canada s'y trouve, avec le nombre de causes et les pétitions. Bien entendu, il s'agit des pétitions qui ont été reçues. En ce qui concerne les causes, il y a eu une décision sur la recevabilité, puis, le dossier est ouvert.

J'ai également proposé une comparaison approximative — je vous prie d'excuser l'approximation — entre la déclaration américaine et la Convention américaine, ainsi qu'une comparaison entre le Pacte international sur les droits civils et politiques et la convention interaméricaine, ainsi que d'autres documents.

Je dirais encore que, la semaine dernière, j'ai saisi l'occasion de m'entretenir avec un agent chargé des affaires juridiques à la Commission. Cette personne m'a envoyé un message par courrier électronique et j'en ai remis copie au greffier. Si le comité souhaite inviter un membre du personnel de la Commission à comparaître et à expliquer certains points, la Commission est tout à fait disposée à envoyer quelqu'un. J'ai laissé les coordonnées, au cas où vous voudriez donner suite.

Je vous remercie de votre invitation et de votre obligeance avec nous aujourd'hui.

**Le président:** Je tiens à remercier nos témoins de l'Université du Nouveau-Brunswick de leur exposé.

[Français]

**La présidente:** Le prochain témoin est la professeure Nicole LaViolette, qui a hâte de nous présenter son rapport.

**Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit, Section Common Law:** Je vous remercie de m'avoir invitée pour vous présenter un document que le comité m'avait demandé de préparer l'été dernier. Je vais essayer de vous faire une courte présentation de ce rapport. Je vous ai aussi préparé un court document auquel je vais faire référence. Je vais essayer de vous présenter aussi de façon plus sommaire quelques-unes des conclusions qu'on pourrait tirer de mon rapport. Ma présentation sera divisée en trois parties. Je vous ferez une introduction générale du projet de recherche et du rapport. Je vous parlerai de ma méthodologie de recherche et du contenu du rapport et des conclusions de la recherche. Je vous communiquerai mes propos en partie en français et en anglais.

C'est au mois de juin 2002 que votre comité m'a demandé d'effectuer un projet de recherche portant sur les instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'avait toujours pas adhéré. Le projet devait aboutir à un rapport final que j'ai soumis au mois de septembre 2002.

Comme vous le savez, cela a été un projet initié par votre comité, notamment par le sénateur Andreychuk qui était présidente du comité à ce moment.

Je crois que l'idée du rapport est vraiment venue des audiences qui avaient été tenues sur la Convention américaine des droits de l'homme, qui a été le sujet de la présentation avant moi.

In sponsoring this report, the committee was interested in not only the convention, but also other human rights instruments that Canada has yet to ratify. The committee wanted to know if there were other instruments that could be studied or that should be ratified. However, it was clear that there was no list of all of the human rights instruments that had not been ratified. That is what I was asked to do, to identify instruments that Canada had not ratified and then to try to identify the reasons for this. That is why I did in the report.

The report contains a list of all of the treaties, conventions, protocols that remain to be ratified by Canada.

I only looked at international instruments that create rights and obligations. I did not look at declarations, for example. I limited myself to conventions that create legal rights and obligations. That is the introduction to the report.

I would like to talk about the methodology that I used for the research and the report. The report identifies each instrument. There is also a brief description of the contents of the treaties, and well as a delimitation of the reasons for non-ratification.

In order to do this, I divided the research project into two stages. The committee had asked me to review all of the written documentation, including government documents and Parliamentary proceedings, in order to identify the reasons for Canada's failure to ratify each of the instruments listed.

I proceeded with interviews with stakeholders from government and non-governmental organizations. I also conducted interviews to complete the written documentation.

You will notice that for some conventions, I was unable, in the end, to identify the reasons for non-ratification. I will come back to this point a bit later.

I first reviewed the written documentation and conducted interviews with representatives from the Department of Foreign Affairs, in particular with the multilateral section of the Human Rights Division, with respect to issues involving the UN.

I contacted other departments, including Human Resources Development Canada. This department has an office for international labour affairs that looks after labour law conventions, for example. I also contacted certain government organizations, such as the Council of Ministers of Education, Canada, which was involved in certain conventions and obviously, non-governmental organizations such as Amnesty International, the Canadian Council for Refugees and several others. I also spoke with legal experts, lawyers and law professors who specialize in the areas related to these conventions.

En faisant cette étude, le comité s'est intéressé non seulement à la convention mais aussi aux autres instruments en matière des droits de la personne que le Canada n'a toujours pas ratifiés. Le comité s'intéressait à savoir s'il y avait d'autres instruments qui pouvaient faire l'objet d'étude et de pressions pour encourager la ratification. Toutefois, c'était évident qu'il n'y avait pas de recensement de tous les instruments en matière de droits de la personne qui n'avaient pas fait l'objet de ratification. C'est ce qu'on m'a demandé de faire, identifier les instruments non ratifiés par le Canada et ensuite essayer d'identifier les motifs de la non-ratification. C'est ce que j'ai fait dans le rapport.

Le rapport comprend une énumération de tous les traités, conventions, protocoles, que le Canada n'a toujours pas ratifiés.

J'ai regardé seulement les instruments internationaux qui sont créateurs de droits et d'obligations. Je n'ai pas regardé les déclarations, par exemple. Je me suis tenue seulement aux conventions qui créent des droits et des obligations juridiques. C'est l'introduction au rapport.

Je vais parler de la méthodologie que j'ai adoptée pour la recherche et le rapport. Dans le rapport chaque instrument est identifié. Vous avez aussi une brève description du contenu du traité, ainsi qu'une délimitation des motifs de non-ratification.

Pour en arriver à ce point, j'ai divisé mon projet de recherche en deux phases. Le comité m'avait demandé de recenser toute la documentation écrite, soit la doctrine, les documents du gouvernement, les délibérations du Parlement pour tenter d'identifier les raisons de la non-ratification dans chacun des instruments énumérés par le Canada.

J'ai procédé à des communications en tenant des entrevues avec des intervenants, des représentants du gouvernement et des organisations non gouvernementales. J'ai aussi procédé à des entrevues pour compléter la documentation écrite.

Vous constaterez que pour certaines des conventions, je n'ai pu identifier, en fait, les motifs de la non-ratification. Je reviendrai sur ce point un peu plus tard.

J'ai consulté en premier lieu de la documentation écrite et j'ai fait des entrevues avec des gens du ministère des Affaires étrangères, surtout avec la Direction des droits de la personne, dans leur section multilatérale, et relativement aux affaires de l'ONU.

J'ai contacté d'autres ministères, entre autres, le ministère du Développement des ressources humaines. Ce ministère a un bureau pour les affaires internationales qui s'occupe, par exemple, des conventions dans le domaine du droit du travail. J'ai contacté aussi certaines organisations gouvernementales comme le Conseil des ministres de l'Éducation, qui était un intervenant pour certaines des conventions et évidemment pour des organisations non gouvernementales telles que Amnistie internationale, le Conseil canadien pour les réfugiés et plusieurs autres. J'ai parlé aussi avec des juristes, des avocats et des professeurs de droit qui sont des spécialistes dans certains des domaines touchés par ces conventions.

In carrying out this work I realized that there has never been a study or listing of all of the conventions that Canada has not ratified. Your initiative is a welcome one. That is what the people I contacted felt. They have been waiting a long time for such a study.

Even the Human Rights Division of the Department of Foreign Affairs had never compiled a list and identified the conventions. This division was unable to give me the reasons why there had not been ratification, despite all of the department's assistance.

I will now move to the contents of the report and the conclusions that can be drawn from them.

I was not asked to draw broad conclusions in this report, but instead to identify the reasons for Canada's failure to ratify each instrument. As a result, the report contains a list of conventions, their description and the reasons for non-ratification of these conventions.

For the purposes of this evening's presentation, I will avoid giving a detailed description of each convention individually. I will instead present overall conclusions on the issue of non-ratification of the conventions listed in hopes that these conclusions will help you proceed with hearings, if that is the case, or include a more in-depth study of certain conventions in your report.

#### [English]

In the four-page document I distributed, I tried to group the 30 or so international conventions into larger categories to try to put a hierarchy on some of these instruments. Rather than the form and subject matter classification that I used in the report, this is a different way in which some of these conventions can be grouped.

I regrouped them today for presentation. I had fairly short notice, and I would like to do a bit more work on these general groupings, but I tried to put something together for you tonight that I think will help you to understand some of what is in the report.

It should be noted, before I get to those groupings, that one of the conventions in the report has since been ratified, that being the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women that I refer to in the English report on page 45. That now has been ratified, although in my report I indicated that ratification was imminent. The others have not yet been ratified.

I have grouped these into three general categories that have a bit of a hierarchy. The first is the treaties that I have referred to as ones that I think are less important in terms of eventual ratification, and that is for two reasons. Some of them I would classify as outdated treaties. A second group under that general category is treaties that conflict with other international conventions or treaties that Canada has ratified.

En faisant ce travail, j'ai réalisé qu'il n'y avait jamais eu d'étude ou de recensement de toutes les conventions non ratifiées par le Canada. Votre initiative est la bienvenue. C'est ce que pensent les gens avec qui j'ai eu des contacts. Ils attendaient depuis longtemps un tel recensement.

Même la Direction des droits de la personne du ministère des Affaires étrangères n'avait jamais procédé à un tel recensement et jamais identifié les conventions. Cette direction n'était pas en mesure de me dire les raisons pour lesquelles on n'avait pas eu de ratification, malgré toute l'assistance avec le ministère des Affaires étrangères.

Je vais maintenant passer au contenu du rapport et les conclusions que l'on pourrait en tirer.

On ne m'a pas demandé de tirer de conclusions générales dans ce rapport, mais plutôt d'identifier pour chaque instrument les motifs de non-ratification. Vous trouverez donc dans le rapport une énumération des conventions, la description et les motifs de non-ratification pour ces conventions.

Pour les fins de la présentation de ce soir, je vais éviter de vous faire une description de chaque convention de manière individuelle. Je vais plutôt tenter de vous présenter des conclusions générales sur la question de la non-ratification de ces conventions énumérées en espérant que ces conclusions vous aideront à procéder, s'il y a lieu, à des audiences ou d'inclure dans votre rapport une étude plus approfondie de certaines des conventions.

#### [Traduction]

Dans le document de quatre pages que j'ai distribué, j'ai essayé de regrouper la trentaine de traités internationaux en grandes catégories pour essayer d'établir une hiérarchie entre eux. Au lieu de la classification par la forme et le sujet que j'ai employée dans le rapport, il s'agit d'un regroupement différent de certains de ces textes.

Je les ai regroupés aujourd'hui pour l'exposé. J'ai eu un préavis relativement court, et je voudrais travailler davantage sur ces grands regroupements, mais j'ai essayé tout de même de vous proposer ce soir quelque chose qui, selon moi, vous aidera à comprendre une partie du contenu du rapport.

Il importe de signaler, avant que je n'aborde ces groupements, que l'un des traités dont il est question dans le rapport a été ratifié depuis, soit la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes dont il est question à la page 45 du rapport en anglais. Cette convention a été ratifiée, mais je disais dans rapport que la ratification était imminente. Les autres n'ont pas encore été ratifiées.

J'ai regroupé ces textes en trois grandes catégories selon un classement plus ou moins hiérarchique. La première comprend les traités que j'ai désignés comme ceux dont la ratification me semble moins importante pour deux raisons. Certains me semblent dépassés. Le deuxième groupe de cette grande catégorie comprend les traités qui vont à l'encontre d'autres conventions ou traités internationaux que le Canada a ratifiés.

Let us look briefly at these two groupings under the ones that I think are of a less urgent priority. For the three treaties that I have listed under outdated treaties, either the subject matter is no longer relevant or the subject matter or content of these treaties has been displaced by other conventions that Canada has ratified.

I should note that it is generally the view of the Canadian government that these are no longer relevant. There may be some NGOs that believe there is still some value to these, and I will identify that in the report for you. However, for tonight's purposes, I wanted to give you the information that the reason we are not ratifying some treaties is that they no longer seem to be relevant.

The second grouping includes treaties that conflict with other international instruments that Canada has ratified, and you see here a listing of four conventions on asylum. These are inter-American conventions. Some of them are quite old and actually predate the international convention on refugees. Canada is committed to the international convention on refugees, whereas these four create a completely different system.

You may be aware there was for a long time a regional convention in Latin America around political asylum. There were a lot of coups after which political leaders were suddenly granted political asylum in either embassies or other countries. There was a kind of custom regarding this built up in Latin America. Some of these conventions reflect that, and it is not necessarily what is now seen as the asylum approach in international law.

That is the first category, and I would suggest that in terms of the work you might do in the future these might be of less interest to you because there does not seem to be an urgent need to ratify these.

The second category is the treaties for which the reasons for non-ratification seem to be unknown or unclear. Here again, I have two general groupings. The first is treaties that no longer have any incompatibility with Canadian internal law. These two are of quite a bit of interest. The first is this optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights that aims to abolish the death penalty. The second one is also on the death penalty, but it is the American Convention on Human Rights to abolish the death penalty.

I have grouped them under this category of unknown or unclear because, for the longest time, Canada refused to ratify these conventions since, until 1998, we still had the death penalty under the National Defence Act and also still had some issues around extradition to death penalty jurisdictions.

Canada was concerned that by ratifying these two conventions we would be limited in our ability to return fugitives to death penalty jurisdictions. However, in my view and certainly in the view of many NGOs, these are no longer relevant justifications. First, we abolished the death penalty in 1988 under the National Defence Act. Therefore, we no longer have any law that includes

Considérons brièvement ces deux groupes, à commencer par ceux qui me semblent moins urgents. Dans le cas des trois traités que j'ai classés parmi ceux qui sont dépassés, ou bien le sujet n'a plus aucune pertinence ou bien le sujet ou le contenu des traités a fait l'objet d'autres conventions que le Canada a ratifiés.

Je dois signaler que le gouvernement canadien estime généralement que ces traités n'ont plus aucune pertinence. Certaines ONG leur accordent peut-être encore une certaine valeur, et je le signalerai dans mon rapport. Cependant, pour ce qui nous intéresse ce soir, je voulais vous dire que, si nous ne ratifions pas certains traités, c'est qu'ils ne nous semblent plus pertinents

Le deuxième groupe comprend les traités qui vont à l'encontre d'autres instruments internationaux que le Canada a ratifiés. Il y a là quatre conventions sur l'asile. Ce sont des conventions interaméricaines. Certaines sont très anciennes et remontent même avant la convention internationale sur les réfugiés. Le Canada s'est engagé à respecter la convention internationale sur les réfugiés, alors que les quatre autres textes créent un système complètement différent.

Vous savez peut-être qu'il y ait eu pendant longtemps une convention régionale en Amérique latine sur l'asile politique. Il y a eu de nombreux coups d'État après lesquels les dirigeants politiques ont soudainement obtenu l'asile politique dans des ambassades ou dans d'autres pays. Il y avait une sorte de coutume à cet égard en Amérique latine. Certaines de ces conventions portent la marque de cette coutume, et cela ne correspond pas nécessairement à ce que nous voyons maintenant comme l'approche de la question de l'asile en droit international.

Voilà pour la première catégorie. J'estime que, du point de vue du travail que vous voudrez peut-être accomplir à l'avenir, ces textes sont peut-être moins intéressants, car il ne semble pas urgent de les ratifier.

La deuxième catégorie est celle des traités pour lesquels les motifs de non-ratification sont inconnus ou peu clairs. Ici encore, il y a deux grands groupes. Le premier est celui des traités qui ne sont plus compatibles avec le droit interne du Canada. C'est deux textes présentent un certain intérêt. Le premier est le protocole facultatif du Pacte international sur les droits civils et politiques, qui vise à abolir la peine de mort. Le deuxième concerne également la peine de mort, mais il s'agit de la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme visant à abolir la peine de mort.

J'ai englobé ces textes dans la catégorie des causes inconnues ou peu claires, car le Canada a refusé le plus longtemps de ratifier ces conventions, puisque, jusqu'en 1998, la peine de mort était toujours prévue dans la Loi sur la défense nationale et il y avait toujours des problèmes d'extradition vers des pays qui appliquent la peine de mort.

Le Canada craignait, s'il ratifiait ces deux conventions, d'avoir des difficultés à renvoyer des fugitifs vers des pays qui appliquent la peine capitale. Toutefois, je pense, comme de nombreuses ONG, que ces justifications ne tiennent plus. Tout d'abord, nous avons aboli la peine de mort en 1988, dans la Loi sur la défense nationale. Nous n'avons donc plus aucune loi qui prévoit la peine

the death penalty. The second reason is the Supreme Court decision in *Burns*, with which you may be familiar. *Burns* was an extradition case of two young Canadians. The issue was whether the Minister of Justice had an obligation under the Extradition Act to seek guarantees from a jurisdiction that has the death penalty that it would not be imposed on Canadian citizens. You will remember that the Supreme Court said that the minister does have the obligation to seek guarantees.

Given that case, the ratification of these two conventions will not limit us because the Supreme Court of Canada under our Constitution has already placed those limits.

Some of the NGOs with whom I spoke said that it is not clear now why we are not proceeding with ratification of these two conventions on the death penalty. We have already signed other conventions that limit the use of death penalty. By virtue of the Convention on the Rights of the Child, we cannot use the death penalty for any child.

There are other ways in which we have already made these commitments in some form. I put them under a question mark, and it may be of interest to the committee at some point to look into why we are not proceeding, now that the obstacles have been removed.

The second grouping is a list of conventions and treaties for which I was unable to find the reasons for non-ratification. I could probably guess that some of them fall under the category of conventions that are no longer relevant. Some of these are old, such as the status of aliens at the turn of the century. Some are inter-American conventions and the Canadian government will not ratify them until they make a decision on the general American Convention on Human Rights.

Those might be the reasons, but to be honest with you, no one at Foreign Affairs was able to confirm any official reasons for non-ratification. I was not able to find any reasons in written documentation or during interviews.

The last category holds those conventions for which ratification remains highly relevant. In some cases, there are NGOs actively campaigning for ratification. In some cases, the federal government is engaged in consultations with the goal of ratification. In other cases, we are still actively studying these treaties.

I have several groupings here. I would not consider them yet scientific.

As a first grouping are the treaties whose ratifications are currently the subject of consultations with provincial governments. From indications that I have had, the federal government is in the process of trying to get to the ratification point, but there is still work that needs to be done with the provincial governments. These fall under provincial areas of jurisdiction.

I would like to say a few words about the two UNESCO conventions that are listed there. They are on discrimination in education, and they clearly fall under provincial jurisdiction. However, the Canadian commission on UNESCO, and some of

de mort. La deuxième raison est la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Burns*. Cette affaire d'extradition mettait en cause deux jeunes Canadiens. Il s'agissait de savoir si le ministre de la Justice était tenu, en vertu de la Loi sur l'extradition, de demander des garanties à un pays qui a toujours la peine capitale de ne pas l'appliquer à des citoyens canadiens. Vous vous rappellerez que la Cour suprême a statué que le ministre avait effectivement cette obligation.

Étant donné cette cause, la ratification de ces deux conventions ne nous imposera aucune limite, puisque la Cour suprême du Canada a déjà imposé ces limites en vertu de notre Constitution.

Certaines des ONG avec lesquelles j'ai communiqué me disent ne pas voir clairement pourquoi nous ne ratifions pas ces deux textes qui portent sur la peine de mort. Nous en avons déjà signé d'autres qui limitent le recours à cette peine. En vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, nous ne pouvons imposer la peine de mort à un enfant.

Il y a d'autres façons dont nous avons pris ces engagements sous une forme ou une autre. Je mets donc un point d'interrogation. Il pourrait être intéressant que le comité, à un moment donné, essaie de voir pourquoi nous ne ratifions pas ces textes, maintenant que les obstacles ont été levés.

Le deuxième groupe comprend une série de conventions et de traités dont je n'arrive pas à trouver les motifs de non-ratification. Il est probable que certains appartiennent à la catégorie des conventions qui ne sont plus pertinentes. Certains textes sont anciens, comme celui du début du siècle qui porte sur le statut des étrangers. Il y a aussi des conventions interaméricaines, et le gouvernement du Canada ne les ratifiera pas avant d'avoir pris une décision sur le texte plus général, la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Ce sont peut-être là les raisons, mais, pour être honnête avec vous, personne, aux Affaires étrangères, n'a pu confirmer de raisons officielles pour ne pas ratifier ces textes. Je n'ai pu trouver aucune raison, ni dans les documents, ni au cours des entrevues.

La dernière catégorie comprend les conventions dont la ratification demeure pertinente au plus haut point. Dans certains cas, des ONG font campagne pour obtenir la ratification. Dans d'autres, le gouvernement fédéral même des consultations en vue de la ratification. Dans d'autres cas encore, nous étudions activement les traités.

J'ai fait plusieurs regroupements, mais je ne les considérerais pas encore comme scientifiques.

Dans un premier groupe se trouvent les traités dont la ratification fait actuellement l'objet de consultations avec les gouvernements provinciaux. D'après les indications que j'ai recueillies, le gouvernement fédéral essaie d'en arriver à ratifier les textes, mais il reste du travail à faire avec les gouvernements provinciaux. Ils portent sur des domaines de compétence provinciale.

Je voudrais dire un mot des deux conventions de l'UNESCO énumérées ici. Elles portent sur la discrimination en matière d'enseignement, et elles sont nettement du ressort des provinces. Toutefois, la Commission canadienne pour l'UNESCO et diverses

the other people with whom I have talked, have felt that these have been stalled for no obvious reasons. These people were probably the group that was most interested in my report, because they had hopes that if someone started paying attention to these two conventions it might lead to the provinces and the federal government doing something towards ratification.

The unusual thing about these two is that, at the same time as there were conventions on eliminating discrimination in education, they also developed a non-binding declaration that Canada has signed. Under that declaration, Canada submits reports as to how it is conforming to the declaration, which is identical to the convention.

We are doing work to ensure that we are not in violation of these principles, but we have done nothing to ratify. My sense is that it is not for content or subject matter reasons. There is no principled reason. As it requires consultation and work with the provinces, nobody is doing it.

The Council of education ministers should be doing this. As far as I could tell, they were not doing any work towards ratification. They are busy reporting every several years on the declaration as opposed to trying to get the provinces to get on board on the ratification.

I flag that for you, as there are some people quite interested in having some progress made on those two conventions.

A second grouping here is treaties that substantially conflict with Canadian internal laws, either federal or provincial. These are the most contentious ones. The one of which you are most aware is the American Convention on Human Rights. You have been studying this for quite a while. You are very familiar with the issues.

I have listed some other treaties that do not seem to be moving towards ratification because there are still too many substantial differences between the international convention and our internal laws. There does not seem to be a willingness on the part of the provincial governments or the federal government to make those changes.

It is not very hard to make such changes. One need only look at the ILO Convention concerning indigenous and tribal peoples to imagine the kinds of concerns that would come up under that kind of convention.

Those are the ones that may be of interest in terms of further study. Is there any hope that we could move towards ratification of these conventions?

The ILO considers the two ILO ones regarding bargaining rights and minimum age for employment to be part of their fundamental conventions. ILO wants every state to ratify these two.

personnes avec qui je me suis entretenue ont l'impression que des obstacles ont été semés pour des raisons qui ne sont pas évidentes. Ces personnes formaient probablement le groupe le plus intéressé par mon rapport, car elles espéraient que, si quelqu'un commençait à accorder de l'attention à ces deux conventions, les provinces et le gouvernement fédéral feraient peut-être quelque chose pour les ratifier.

Ce qu'il y a d'inhabituel dans ces deux cas, c'est que, parallèlement à ces conventions sur l'élimination de la discrimination en matière d'enseignement, on a également mis au point une déclaration que le Canada a signée. Aux termes de la déclaration, le Canada produit des rapports pour montrer comment il se conforme à la déclaration, qui est identique à la convention.

Nous nous efforçons de ne pas violer ces principes, mais nous n'avons rien fait pour ratifier la convention. À mon sens, ce n'est pas pour des raisons de contenu ou de sujet. Ce n'est pas non plus une question de principe. Il faut consulter les provinces et travailler avec elles, et personne ne le fait.

Le Conseil des ministres de l'Éducation devrait se charger de la question. Que je puisse voir, on ne fait rien pour parvenir à la ratification. On s'active à rédiger des rapports, toutes les quelques années, au lieu d'essayer de rallier les provinces pour ratifier la convention.

Je vous signale ce cas, car certains souhaitent vivement qu'on fasse quelque progrès sur ces deux conventions.

Un deuxième groupe est celui des traités qui accusent des divergences importantes avec des lois canadiennes, fédérales ou provinciales. Ce sont les cas les plus litigieux. Celui que vous connaissez le mieux est celui de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Vous l'étudiez depuis un certain temps. Vous connaissez fort bien le dossier.

J'ai dressé une liste d'autres traités qui ne semblent pas être sur le point d'être ratifiés parce qu'il y a toujours trop de divergences importantes entre la convention internationale et nos lois. Les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral ne semblent pas disposés à apporter les modifications voulues.

Il n'est pas très difficile d'apporter ces modifications. Il suffit de considérer la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux pour imaginer les préoccupations que ce genre de convention peut soulever.

Ce sont les textes dont il serait peut-être le plus intéressant de pousser l'étude. Y a-t-il quelque espoir de ratification?

L'OIT estime que ses deux textes sur les droits de négociation collective et l'âge minimum d'admission à l'emploi font partie de ses conventions fondamentales. L'Organisation veut que tous les États les ratifie.

Canada has yet to ratify three of nine fundamental conventions. The ILO has hundreds of conventions, but they have identified nine of them that they want every state to ratify. It may be worth pursuing that to try to understand why Canada is still reticent to do the work to get to the point of ratification.

The next category is an interesting one. It comes from my interviews with Foreign Affairs.

There is a group of conventions where there seems to be a division between developing and developed world states. Foreign Affairs referred to these as "the group of 77 treaties," referring to the non-aligned countries.

Canada's concerns regarding these treaties would appear to be in step with other industrial countries, which also have not ratified these. Most of the ratifying states are part of the developing world. There are some principal reasons why Canada has refused to do ratify this group of treaties.

I would highlight that the one on migrant workers is of huge interest to the NGO human rights community in Canada. There is a campaign to try to get ratification of this convention. Only one ratification is missing for the convention to come into force internationally. Canadian NGOs would like Canada to be that additional ratification. Canadian NGOs feel this is a really important convention.

I would think that that would be an interesting one for further study, because there is a lot of interest in Canada about this convention. I should add that you have in the report all the citations and references for the people who I interviewed. Therefore, you have a list of potential witnesses, if you decide to pursue any of this.

The final category is treaties that await the ratification of another treaty. There are probably a few others that I could add here, but these are mostly the inter-American treaties on human rights where Canada's position is that until we decide about the main one, the American Convention on Human Rights, we will not ratify these other ones.

Certainly some of the NGOs do not feel that is necessarily a good justification. They feel that one way to slowly get into the American system is to ratify the ones with which we do not have issues.

That is something to think about. There may be a couple more that I could have put under that category.

The report is actually more under a subject matter listing than the manner in which I presented it tonight. However, it was my understanding that the committee wished to pursue hearings on more than just the American convention and that there might be other treaties that would be of interest to the Canadian community generally that the committee might wish to pursue.

Le Canada n'a pas encore ratifié trois des conventions fondamentales. L'OIT a des centaines de conventions, mais elle en a désigné neuf dont elle veut qu'elles soient ratifiées par tous les États. Il vaut peut-être la peine d'approfondir la question pour essayer de comprendre pourquoi le Canada hésite encore à faire le nécessaire pour les ratifier.

La catégorie suivante est intéressante. Elle découle de mes entrevues avec les représentants des Affaires étrangères.

Il s'agit d'un groupe de conventions au sujet desquelles il semble y avoir clivage entre les pays industrialisés et les pays en développement. Les Affaires étrangères parlent à ce sujet des «traités du groupe des 77», faisant allusion aux pays non alignés.

Les préoccupations du Canada au sujet de ces traités semblent concorder avec celles des autres pays industrialisés, qui ne les ont pas ratifiés non plus. La plupart des pays qui ont ratifié ces traités sont des pays en développement. Il y a certaines raisons fondamentales pour lesquelles le Canada a refusé de ratifier ce groupe de traités.

Je signale que celui qui porte sur les travailleurs migrants présente un intérêt considérable pour le groupe des ONG qui défendent les droits de la personne au Canada. Il existe une campagne en faveur de la ratification de cette convention. Il ne manque qu'une ratification pour que la convention entre en vigueur au niveau international. Les ONG souhaiteraient que le Canada procure cette ratification additionnelle. Les ONG canadiennes estiment que cette convention est vraiment importante.

Je crois que ce serait une convention intéressante à étudier parce qu'il existe au Canada un vif intérêt à son sujet. Je précise qu'on trouve dans le rapport toutes les citations et références concernant mes entrevues. Vous avez donc là une liste de témoins auxquels vous pourriez faire appel, si vous décidez d'étudier le cas de cette convention.

La dernière catégorie est celle des traités qui sont en attente de la ratification d'un autre traité. Je pourrais probablement en ajouter quelques autres, mais il s'agit essentiellement de traités interaméricains sur les droits de la personne. La position du Canada consiste à refuser de les ratifier tant que nous n'aurons pas pris de décision sur le texte principal, la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Certaines ONG n'ont sûrement pas l'impression que ce soit nécessairement une bonne justification. Elles estiment qu'une manière d'adopter lentement le système interaméricain est de ratifier les textes qui ne nous posent aucun problème.

On peut y réfléchir. Il y a peut-être encore un ou deux autres traités que j'aurais pu ranger dans cette catégorie.

Le rapport propose plutôt une liste par sujets, au lieu de la présentation que j'ai adoptée ce soir. Toutefois, j'ai cru comprendre que le comité souhaitait tenir des audiences qui ne portent pas seulement sur la Convention américaine et qu'il y aurait peut-être d'autres traités qui intéresseraient l'ensemble des Canadiens et sur lesquels le comité souhaiterait peut-être se pencher.

I hope that I have highlighted some of the more interesting parts of the work. That concludes my prepared remarks. I would be happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you. Under "B" on page 2, the protocol to the American Convention on Human Rights to abolish the death penalty is not a stand-alone protocol until the American convention is ratified.

**Ms. LaViolette:** That would be a good point attached to the main convention. That is another that could have gone in that last category.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** We wish to thank you for this most useful report. I only have one problem. In law, a treaty is signed, ratified and implemented. In your report, you use the words, "The principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded." In legal terms this is not clear. It is possible to support a treaty and sign it. However, this treaty must then be ratified and implemented in order to change the country's laws. Canadian jurisprudence is very clear on this point. Where did you find the word "acceded"? What do you mean by this term?

**Ms. LaViolette:** I did not want to use a technical term in the title of the report, because some of the conventions have not been signed. There were some cases that were ratified immediately. Sometimes, the principles of a convention are implemented before it is ratified.

As for the title, I did not want to use a legal technical term. However, you are right. I fully understand your comment.

**Senator Beaudoin:** If the treaty appears on the list, does that mean that we acceded to it, or that we signed it, at least?

**Ms. LaViolette:** No, many of these conventions have not been signed and some of them have been signed without being ratified. Because of this, we cannot say that there has been ratification, because in these cases, there has been no signing.

**Senator Beaudoin:** In that case, I think there should be more work. We should draw up a list of the treaties that we have signed, the treaties we have not signed, and that could be of interest to us, the treaties we have ratified and the treaties we have not ratified. Then it would all be clear.

**Ms. LaViolette:** The report does indicate whether the convention was signed or ratified, whether Canada has signed and ratified each convention.

**Senator Beaudoin:** Is this indicated for each one?

J'espére avoir fait ressortir certains des éléments les plus importants du travail. Voilà qui met fin aux observations que j'ai préparées. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous pourriez avoir à poser.

**Le président:** Merci. Sous «B», à la page 2, le protocole de la Convention américaine relative aux droits de la personne prévoyant l'abolition de la peine capitale n'est pas un protocole indépendant tant que la Convention américaine n'a pas été adoptée.

**Mme LaViolette:** Ce serait un bon point à rattacher à la Convention principale. C'est un autre élément qui aurait pu figurer dans la dernière catégorie.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Nous aimerais vous remercier, pour ce travail très utile. Ma seule difficulté est la suivante. En droit, un traité est signé, ratifié et mis en oeuvre. Dans votre texte, vous employez les mots, «Les principaux instruments internationaux en matière des droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré [...].» En droit, cet énoncé n'est pas clair. Il est possible de s'entendre sur un traité et le signer. Toutefois, il faudra par la suite que ce traité soit ratifié et mis en œuvre pour changer la loi du pays. La jurisprudence canadienne est très claire sur ce point. Où avez-vous trouvé ce mot «adhéré»? Qu'entendez-vous par ce terme?

**Mme LaViolette:** Je ne voulais pas employer de terme technique dans le titre du rapport, car pour certaines conventions on n'a pas procédé à la signature. Il y a des cas où on a procédé immédiatement à la ratification. Dans d'autres cas, il y a eu signature de la convention suivie de la ratification. Quelques fois on met en œuvre les principes d'une convention avant de la ratifier.

En ce qui a trait au titre, je n'ai pas voulu utiliser un terme technique de droit. Toutefois, vous avez raison. Je saisiss bien votre observation.

**Le sénateur Beaudoin:** Si le traité apparaît à la liste, cela signifie qu'on y a adhéré, ou du moins, qu'on l'a signé?

**Mme LaViolette:** Non, plusieurs de ces conventions n'ont pas été signées, et certaines ont été signées sans être ratifiées. Pour cette raison, nous ne pouvions indiquer qu'il y a eu ratification, car dans ces cas il n'y a pas eu signature.

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois qu'il serait alors indiqué de poursuivre le travail. Il faudrait élaborer une liste indiquant les traités que nous avons signés, les traités que nous n'avons pas signés et qui seraient susceptibles de nous intéresser, les traités que nous avons ratifiés, et les traités que nous n'avons pas ratifiés. Le tout serait alors très clair.

**Mme LaViolette:** Le rapport indique toutefois si la convention a été signée ou ratifiée, à savoir, pour chaque convention, s'il y a eu signature du Canada et s'il y a eu ratification.

**Le sénateur Beaudoin:** Cette indication apparaît dans chaque cas?

**Ms. LaViolette:** Yes. In fact, when we negotiated the research project, we considered including the conventions ratified by Canada that were not implemented. However, we felt that would widen the scope of the study too much and that it would be difficult, if not impossible, to assess to what extend a convention that was signed had been implemented. We therefore excluded conventions that were ratified but not necessarily implemented, from this report. What we have here is only a list of conventions that were not signed, or were not signed and ratified.

**Senator Beaudoin:** So it says for each treaty whether it has been signed or ratified?

**Ms. LaViolette:** Yes.

**Senator Beaudoin:** In 1997 or 1998, the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs abolished capital punishment. The Armed Forces had abolished capital punishment in 1976. We are one of the most advanced countries when it comes to this.

You have indicated what the case is for each treaty, and that is enough for me. We need to distinguish between signing, ratifying and implementing. In fact, our score, when it comes to the implementation stage is not that high.

[English]

**Senator Beaudoin:** The implementation of treaties is not moving along smoothly.

However, this is truly interesting and will be extremely useful. Thank you for the information.

**The Chairman:** I wanted to return to treaties for which ratification remains relevant. Education is totally provincial, even though we have signed declarations. I would be interested in knowing why you did that, because it is almost a no-no for the federal government to touch education, in any way, shape or form, except for the declaration that has been signed. Why did you list the two UNESCO ones, or was it pressure from NGOs?

**Ms. LaViolette:** No. My departure point is a UNESCO document that UNESCO actually puts out every two years. It is a listing of all the major international human rights treaties and their ratification and signature status for every state.

That was my initial point. One needed to define an "international human rights convention" because one could have gone beyond that and talked about Geneva conventions and international humanitarian law. I was trying to have a definition that might be used more generally. Everyone refers to this document as the listing of all human rights conventions. They include in that the two UNESCO ones on discrimination because they include any human rights treaty that touches on discrimination. The two UNESCO treaties are on that list. I was not mandated to exclude treaties that completely fell under provincial jurisdiction. I was asked to look at all of them and to identify the reasons.

**Mme LaViolette:** Oui. D'autre part, lorsque nous avons négocié le projet de recherche, nous avons parlé d'examiner les conventions ratifiées par le Canada sans toutefois qu'elles n'aient été mises en vigueur. Nous avons toutefois estimé qu'un tel exercice donnerait une trop grande portée à l'étude et qu'il était très difficile voire impossible d'évaluer jusqu'à quel point on a mis en vigueur une convention signée. Nous avons donc exclu de ce rapport les conventions ratifiées qui n'ont pas nécessairement été mises en vigueur. Nous n'avons ici que la liste des conventions qui n'ont pas été signées, ou qui n'ont pas été signées et ratifiées.

**Le sénateur Beaudoin:** On indique donc pour chaque traité s'il a été signé ou ratifié?

**Mme LaViolette:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** En 1997 ou 1998, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a aboli la peine de mort. Les Forces armées avaient aboli la peine de mort en 1976. Sur ce plan, nous sommes l'un des pays les plus avancés.

Vous avez bien indiqué pour chaque traité ce dont il s'agit, et cela me suffit. Il faut distinguer entre signer, ratifier et mettre en œuvre. En effet, notre moyenne en ce qui a trait à l'étape «mise en œuvre» n'est pas très élevée.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** La mise en œuvre des traités n'avance pas de façon très fluide.

Toutefois, cela est vraiment intéressant et ce sera extrêmement utile. Merci de cette information.

**Le président:** Je voudrais en revenir aux traités dont la ratification demeure pertinente. L'éducation relève entièrement des provinces, même si nous avons signé des déclarations. Je voudrais savoir pourquoi vous avez fait cela, car il est presque interdit au gouvernement fédéral de toucher à l'éducation de quelque façon que ce soit, exception faite de la déclaration qu'il a signée. Pourquoi avez-vous énumérés les deux conventions de l'UNESCO? A cause des pressions des ONG?

**Mme LaViolette:** Non. Mon point de départ est un document de l'UNESCO publié tous les deux ans. C'est une liste de tous les grands traités internationaux en matière de droits de la personne, avec les indications de ratification et de signature par tous les États.

C'était mon point de départ. Il fallait définir ce qu'on entendait par «convention internationale sur les droits de la personne», car on aurait pu aller au-delà et parler des conventions de Genève et du droit humanitaire international. J'essayais d'avoir une définition susceptible d'être utilisée plus généralement. Tout le monde parle de ce document comme d'une liste de toutes les conventions sur les droits de la personne. On y trouve ces deux conventions de l'UNESCO sur la discrimination, puisqu'il y a dans la liste tous les traités sur les droits de la personne qui portent sur la discrimination. Les deux traités de l'UNESCO sont dans la liste. Je n'ai pas eu pour mandat de laisser de côté les traités qui relèvent entièrement des compétences provinciales. On m'a demandé de les examiner et de définir les raisons.

You may think that because they are provincial you may not want to pursue any further study of these two. However, there is an interest in the NGO community to pursue this, and they are not getting it from the provinces. You would have no problems having witnesses appear on this issue, but it is up to you. I certainly agree that it is a provincial matter.

**The Chairman:** I am trying to recall: Did we not just sign a convention on the rights of the child?

**Ms. LaViolette:** We ratified that one. It would not have been part of my study.

**Senator Poy:** Professor LaViolette, I need some clarification, please. Under "B" in the report, where you talked about the death penalty, you said that the Supreme Court's decision supersedes the ratification. Could you clarify that?

**Ms. LaViolette:** I may not have expressed myself properly. Canada seemed to hesitate to ratify these two — certainly the first one and the second optional protocol — because Canada did not want to limit itself in cases of extradition. It wanted to be able to extradite to jurisdictions that have a death penalty. There was concern that this would prohibit that.

Since then, we had a Supreme Court decision using our own Constitution that has limited Canada's ability to extradite to jurisdictions with the death penalty. My point was that we already have that limit. It was imposed not by this treaty but by our own Supreme Court based on our own Constitution. That no longer seems to be a relevant justification to refuse to go ahead with ratification, because we are already limited.

[Translation]

**Senator Chaput:** Congratulations Ms. LaViolette. I look forward to reading the report in its entirety. This report will help us understand the situation.

**The Chairman:** Thank you so much, Professor LaViolette.

**Ms. LaViolette:** It has been my pleasure. I very much appreciated the work. This was a study that had never been done. I hope that you will look into the area further.

**The Chairman:** It is now a public document.

The committee adjourned.

Vous serez peut-être d'avis que vous ne devez pas prendre ces conventions en considération parce qu'elles sont de ressort provincial. Néanmoins, les ONG s'intéressent à ce dossier, et elles n'obtiennent aucun résultat du côté des provinces. Vous n'auriez aucun mal à faire comparaître des témoins pour parler de la question, mais la décision vous revient. Je reconnais tout à fait qu'il s'agit d'une question de ressort provincial.

**Le président:** J'essaie de me souvenir: ne venons-nous pas de signer une Convention relative aux droits de l'enfant?

**Mme LaViolette:** Nous avons ratifié cette convention. Il n'en est pas question dans mon étude.

**Le sénateur Poy:** Madame LaViolette, je voudrais des précisions, si vous voulez bien. À la partie «B» du rapport, là où il est question de la peine de mort, vous dites que la décision de la Cour suprême l'emporte sur la ratification. Qu'entendez-vous par là?

**Mme LaViolette:** Je ne me suis peut-être pas exprimée correctement. Le Canada semblait hésiter à ratifier ces deux textes — certainement le premier, et le deuxième protocole facultatif — parce qu'il ne voulait pas s'imposer de limites concernant l'extradition. Il voulait avoir la possibilité d'extrader des personnes vers des pays qui ont toujours la peine de mort. Il craignait que ces textes ne l'en empêchent.

Depuis, une décision que la Cour suprême a rendue en vertu de notre propre Constitution a limité la capacité du Canada d'extrader des personnes vers les pays qui appliquent la peine de mort. J'ai donc dit que ces limites nous étaient déjà imposées. Non par ce traité, mais par notre Cour suprême, qui a interprété notre propre Constitution. Il ne semble donc plus qu'il y ait là une justification pour refuser la ratification. Les contraintes nous ont déjà été imposées.

[Français]

**Le sénateur Chaput:** Je vous félicite madame LaViolette. J'ai hâte de lire le rapport en entier. Ce rapport va nous aider à bien saisir ce qui se passe.

**La présidente:** Je vous remercie infiniment, professeure LaViolette.

**Mme LaViolette:** Cela m'a fait plaisir. J'ai beaucoup apprécié ce travail. Il s'agit d'une étude qui n'avait jamais été entreprise. J'espère que cela fera l'objet de certains de vos travaux futurs.

**La présidente:** C'est maintenant un document public.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

## WITNESSES

**Monday, March 17, 2003:**

*From Gowling Lafleur Henderson LLP:*

Mr. Mark Bantey.

*On behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights:*

Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law,  
University of Western Ontario;

Mr. Allan McChesney, Consultant.

**Monday, March 31, 2003:**

*From the University of New Brunswick, Faculty of Law:*

Professor Don Fleming;

Professor John McEvoy.

*From the University of Ottawa:*

Assistant Professor Nicole LaViolette, Law Faculty, Common Law  
Section.

## TÉMOINS

**Le lundi 17 mars 2003:**

*De Gowling Lafleur Henderson LLP:*

M. Mark Bantey.

*Au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne  
dans le monde:*

Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Faculté de droit,  
Université Western Ontario;

M. Allan McChesney, conseiller.

**Le lundi 31 mars 2003:**

*De l'Université du Nouveau-Brunswick, Faculté de droit:*

M. Don Fleming, professeur;

M. John McEvoy, professeur.

*De l'Université d'Ottawa:*

Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit,  
Section Common Law.

A1  
C32  
-H76



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, April 28, 2003 (in camera)

Issue No. 4

#### Seventh and final meeting on:

The examination of Canada's possible adherence to the  
American Convention on Human Rights

INCLUDING:  
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*  
L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 28 avril 2003 (à huis clos)

Fascicule n° 4

#### Septième et dernière réunion concernant:

L'adhésion possible du Canada à la Convention américaine  
relative aux droits de l'homme

Y COMPRIS:  
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Chalifoux	Poy
Chaput	Rivest
Ferretti Barth	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Chalifoux	Poy
Chaput	Rivest
Ferretti Barth	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

Monday, April 28, 2003  
(9)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 5:35 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Maheu and Rossiter (5).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

The committee proceeded to study the draft report dated April 23, 2003.

It was agreed — That the draft report be adopted with all the amendments and corrections agreed to during the meeting and that the Chair table the report in the Senate.

At 6:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 28 avril 2003  
(9)

[*Traduction*]

Le Comité senatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos à 17 h 35 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Maheu et Rossiter (5).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité poursuit son examen de l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Le comité examine l'ébauche de rapport en date du 23 avril 2003.

Il est convenu — Que l'ébauche de rapport soit adoptée avec toutes les modifications et corrections acceptées au cours de la réunion et que le rapport soit déposé au Sénat par la présidente.

À 18 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

**REPORT OF COMMITTEE**

Wednesday, May 28, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

**FOURTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 2002, to examine and report upon Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights, now tables its report entitled *Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights*.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 28 mai 2003

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 2002 à étudier, afin d'en faire rapport, l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, dépose maintenant son rapport intitulé *Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA: L'adhésion du Canada à la Convention américaine des droits de l'homme*.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*  
SHIRLEY MAHEU  
*Chair*

THE  
SENATE

LE  
SÉNAT

**ENHANCING CANADA'S ROLE IN THE OAS:  
CANADIAN ADHERENCE TO THE  
AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS**

Report of the Standing Senate Committee  
on Human Rights

*Chair*  
The Honourable Shirley Maheu

*Vice-Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter

May 2003



## **MEMBERSHIP**

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Vice-Chair*

and

The Honourable Senators:

Gérald A. Beaudoin

\* Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)

Maria Chaput

Marisa Ferretti-Barth

Mobina Jaffer

Laurier LaPierre

\* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)

Vivienne Poy

Jean-Claude Rivest

\* Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Raynell Andreychuk, Ethel M. Cochrane, Joan Fraser, Elizabeth Hubley, Serge Joyal, Noël A. Kinsella, Landon Pearson, Nicholas W. Taylor and the Very Reverend Lois Wilson were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

*Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:*

David Goetz, Research Officer

Carol Hilling, Research Officer

Line Gravel  
*Clerk of the Committee*



## **ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 21, 2002:

The Honourable Senator Fraser for the Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights;

That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee table its final report no later than June 27, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle  
*Clerk of the Senate*



## TABLE OF CONTENTS

<b>CHAIR'S FOREWORD.....</b>	<b>1</b>
<b>SUMMARY OF RECOMMENDATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>II. HISTORY .....</b>	<b>8</b>
A. Canada's Links with the Americas .....	8
B. Canada's entry into the OAS.....	10
<b>III. THE HUMAN RIGHTS SYSTEM .....</b>	<b>13</b>
A. Legal instruments.....	13
1. Inter-American Declaration of the Rights and Duties of Man.....	13
2. American Convention on Human Rights and Additional Protocols.....	15
a. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights .....	15
b. Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty.....	17
3. Other Inter-American Conventions.....	17
a. Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture .....	18
b. Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons.....	18
c. Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women .....	19
d. Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities .....	19
B. Monitoring Bodies .....	20
1. The Inter-American Commission on Human Rights .....	20
a. History.....	20
b. Functions.....	21
2. The Inter-American Court of Human Rights .....	23
a. Advisory Jurisdiction.....	23
b. Contentious Jurisdiction.....	24
C. Mechanisms for Protection and Redress .....	26
1. The Individual Petition Process Before the Inter-American Commission.....	26
a. Filing a Petition.....	26
b. Friendly Settlement Procedure.....	28
c. Recommendations or Referral of the Case to the Court .....	29
2. Reports of the Inter-American Commission .....	33
a. State Reports .....	33
b. The Annual Report of the Inter-American Commission.....	33
c. Country Reports .....	34
3. Recourse to the Inter-American Court.....	35
a. Contentious Cases .....	36
b. Enforcement of the Court's Decisions .....	37
c. Requests for Advisory Opinions.....	38

<b>IV. DISCUSSION OF ISSUES RAISED WITH THE COMMITTEE .....</b>	<b>39</b>
A. Government Concerns.....	39
B. Concerns of Non-Governmental Witnesses.....	42
1. The Right to Life.....	42
2. Article 13: Freedom of Expression and Prohibition of Prior Censorship.....	44
3. Article 14: Right of Reply.....	45
4. Property Rights .....	47
5. Article 22(5): Expulsion of Nationals.....	47
6. Article 24: Equality Rights .....	48
7. Article 28: Federal Clause .....	49
C. Discussion of Interpretive Declarations and Reservations.....	51
D. Advantages to Ratification .....	55
1. Strengthening the Inter-American system .....	55
2. Increased Protection of Human Rights for Canadians.....	56
3. Increased Protection of Women's Rights in the Americas .....	57
4. Stimulating United States and Caribbean participation.....	58
5. Greater Precision of the American Convention .....	58
<b>V. THE COMMITTEE'S CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....</b>	<b>58</b>
<b>APPENDIX A: WITNESSES .....</b>	<b>63</b>
<b>APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING THIS STUDY .....</b>	<b>67</b>
<b>APPENDIX C: SIGNATURES AND CURRENT STATUS OF RATIFICATIONS.....</b>	<b>69</b>

## **CHAIR'S FOREWORD**

In November 2002, the Senate Standing Committee on Human Rights received a second mandate to study and report on Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights. The role of the Committee was to review Canadian participation in the Inter-American system for the protection of human rights and make recommendations on whether or not Canada should ratify the American Convention on Human Rights.

Canada has been a member of the Organization of American States since January of 1990. We have developed strong relationships with the Americas and we have been active in promoting human rights issues in the region. However, Canada has not yet ratified the principal treaty with respect to the protection of human rights in the Americas: the American Convention on Human Rights. Many wonder why Canada is so reluctant to ratify the Convention and therefore be fully part of the OAS Human Rights System.

Over the course of our hearings, we have found that there are in fact no compelling reasons for Canada not to ratify the Convention. While legitimate concerns were raised before the Committee, both by government and non-government witnesses; concerning the compatibility of Canadian law with some provisions of the Convention, none of these concerns constitute insurmountable obstacles. Witnesses, including legal experts, human rights groups, representatives from NGOs, all have suggested solutions to overcome the obstacles highlighted by the Government of Canada. Support for Canadian ratification of the Convention, with at least one reservation and some statements of understanding has been unanimous among witnesses.

The Committee has heard from a variety of experts. During its first mandate, it traveled to the seat of the Inter-American Court of Human Rights, in San José, Costa Rica. Members of the Committee met with the President and judges of the Inter-American Court and were able to witness first hand how the Court functions by attending hearings. While in Costa Rica, Committee members also had an opportunity to meet with the Inter-American Commission on Human Rights. Many of the concerns raised by government officials before the Committee concerning the functioning of the Commission have been and continue to be addressed by the Commission while Canada sits on the sidelines because it is not yet a full participant in the human rights system. Committee members also met with the Ombudsman for Costa Rica, the

Inter-American Institute for Human Rights, United Nations bodies and representatives from many non-governmental human rights organizations. All have expressed their hope that Canada will ratify the American Convention on Human Rights so as to play an even greater role than the one it currently plays in the promotion and protection of human rights in the hemisphere.

In short, through its study, the Committee has found that the Inter-American Commission and Court would like to see Canada ratify the Convention. Civil society in Canada would like to see our government ratify the Convention. The Committee has been told that the Canadian provinces have concerns but none of them agreed to share them with the Committee. Witnesses, including legal experts, have suggested solutions to address specific issues of compatibility between Canadian domestic law and the Convention.

On behalf of all Committee members, I would like to thank Senator Raynell Andreychuk for initiating this study.

I would also like to thank Senator Gerald A. Beaudoin, Senator Ethel M. Cochrane, Senator Joan Fraser, Senator Marisa Ferretti Barth, Senator Mobina S.B. Jaffer, Senator Noël A. Kinsella, Senator Laurier L. Lapierre, Senator Vivienne Poy, Senator Eileen Rossiter, Senator Nick Taylor, and the Right Reverend Lois Wilson for their participation and contribution to this study.

Finally, I would like to thank our staff whose work made this study possible. Mrs. Carol Hilling, our analyst from the Library of Parliament, has been an exceptional support from the beginning, as well as Mrs. Line Gravel, our clerk. I would also like to thank the staff from the previous session, Mr. David S. Goetz and Mr. Till Heyde.

Shirley Maheu  
*Chair*

## SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that Canada take all necessary action to ratify the *American Convention on Human Rights*, with a view to achieving this goal by July 18, 2008, which is the thirtieth anniversary of the entry into force of the Convention.
2. The Committee further recommends that, upon ratification of the Convention, Canada recognize the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on all matters relating to the interpretation or application of the Convention.
3. Given the concerns expressed by government officials and representatives of various sectors of civil society that certain provisions of the Convention may appear problematic in the light of contemporary Canadian domestic law, whether federal, provincial or territorial, the Committee recommends that the federal-provincial-territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights identify specific provisions of the *American Convention on Human Rights* that raise concerns and inform the Canadian public about them so as to foster debate and a search for solutions.
4. The Committee recommends that the Government of Canada consider making the necessary interpretive declarations and reservations to address any concerns raised, in particular to maintain the *status quo* of abortion under Canadian law.
5. The Committee recommends that as the Government of Canada takes appropriate steps towards the ratification of the Convention, it should actively engage in promoting the Convention and the whole Inter-American system for the protection of human rights in Canada.



## ENHANCING CANADA'S ROLE IN THE OAS: CANADIAN ADHERENCE TO THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

### I. INTRODUCTION

The Standing Senate Committee on Human Rights was authorized by the Senate on May 10, 2001, to examine issues relating to human rights, and *inter alia*, to “review the machinery of government dealing with Canada’s international and national human rights obligations”<sup>1</sup>. In its Report of December 2002, *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*, this Committee identified several issues for further study, including the possibility of Canada acceding to the *American Convention on Human Rights* (hereinafter the “*American Convention*”). On February 2, 2002, the Committee was authorized to study the status of Canada’s adherence to international human rights instruments and the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements. It began this study by looking at the *American Convention on Human Rights*. Following the prorogation of Parliament and the Throne Speech of September 30, 2002, the Committee received a new mandate, on November 21, 2002, to study the possibility of Canada’s adherence to the *American Convention on Human Rights*.

In the Spring of 2002, the Committee held a number of hearings in order to “engage the public, to hear the views of relevant groups, and to facilitate decisions at the political level”<sup>2</sup>. In addition, in September 2002, the Committee travelled to the seat of the Inter-American Court of Human Rights where it met not only the members of the Court but also the members of the Inter-American Commission on Human Rights, as well as various human rights experts and representatives of non-governmental organizations who have practical knowledge of the *American Convention* and the Inter-American system for the protection of human rights. Between November 2002 and March 2003, the Committee continued to hold hearings to complete its study of the *American Convention*. In April 2003, the Chair and one member of the Committee took part in a round-table discussion on the *American Convention* organized by the Ligue des droits et libertés du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

---

<sup>1</sup> *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*, Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, December 2001, at 5.

<sup>2</sup> *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*, Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, December 2001, at 39.

Canada has been a member of the Organization of American States (the OAS, or the “Organization”) since January 8, 1990. Although some obligations with respect to human rights arose from the ratification of the OAS Charter, several witnesses before the Committee have stressed that the government should be encouraged to ratify the *American Convention* in order to participate more fully in the OAS human rights system.

When the Hon. Lloyd Axworthy, then Minister of Foreign Affairs, was asked in the House of Commons, in 1999, why Canada had not yet ratified the *American Convention*, his reply was as follows:

Before Canada can ratify a human rights convention, we must ensure that we are in a position to live up to the commitments we would undertake by ratifying it. Since 1991, consultations have been conducted with federal, provincial and territorial officials to assess compliance of federal and provincial legislation with the convention. The review process has been complicated by the vague, imprecise and outdated language used in the convention. Many provisions in the Convention are ambiguous or contain concepts which are unknown or problematic in Canadian law. More importantly, many provisions of the Convention are inconsistent with other international human rights norms, making it difficult for us to comply with both the ACHR and those norms.

By way of example, the ACHR would preclude prior censorship, and therefore would conflict with Canada's international obligations to suppress hate propaganda and child pornography. The ACHR would preclude the extradition of nationals, and therefore would conflict with Canada's extradition obligations and our obligations to co-operate with international criminal tribunals or the future international criminal court. Serious concerns have been raised that the unusual wording of the ACHR provision on the right to life may create a conflict with charter rights. The ACHR contains a right of reply to inaccurate or offensive statements in the media, which is not known in our law and may conflict with charter rights. The ACHR guarantees equality before the law but does not contemplate affirmative action.

In order to ratify the ACHR at present, a very large number of reservations and statements of understanding, SOUs, would be required. However, Canada's position with respect to reservations to human rights treaties is that reservations should be few in number and limited in scope. We are concerned that ratifying the ACHR with a large number of reservations and SOUs would be contrary to this position and would undermine our efforts to

dissuade other states from ratifying human rights treaties subject to sweeping reservations.

Until such time as the concerns with respect to reservations and SOUs expressed by both levels of government have been satisfactorily dealt with, Canada will not be in position to ratify the ACHR.

Canadians are already entitled to bring petitions to the Inter-American Commission on Human Rights alleging human rights violations. Therefore, even without ratification of the ACHR, Canadians already benefit fully from the inter-American human rights system.<sup>3</sup>

The issue of ratification of the *American Convention* was addressed again when the Government of Canada responded to the June 2001 Report of the Standing Committee of Foreign Affairs and International Trade entitled *Balance, Transparency and Engagement after the Quebec Summit*. This Report contained the following recommendation concerning the *American Convention*:

Given the importance of the Inter-American Human Rights System of the *American Convention on Human Rights*, the Committee recommends that the Government of Canada investigate mechanisms such as a Memorandum of Understanding or a Reservation, to allow it to ratify the Convention in the near future.”<sup>4</sup>

The Government of Canada replied that:

Options for accession to the American Convention on Human Rights have been seriously examined on a regular basis since 1990 through the federal, provincial and territorial consultation process, which is part of the bi-annual meetings of the Continuing Committee of Officials on Human Rights. The question of accession to the Convention was most recently discussed with the provincial and territorial governments on May 24, 2001, and is expected to be on the agenda again at the upcoming meeting in the fall.

In their consideration of the Convention to date, the Government of Canada and the provincial and territorial governments have identified a number of provisions that are inconsistent or otherwise problematic in light of Canadian laws and practices in federal, provincial and territorial jurisdictions. Such issues could, in principle, be addressed by having Canada make reservations and

<sup>3</sup> [http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/debates/220\\_1999-05-03/han220\\_1520-e.htm](http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/debates/220_1999-05-03/han220_1520-e.htm).

<sup>4</sup> The Government's Reply can be found on the DFAIT Internet site.

statements of understanding at the time of its accession to the Convention. However, it should be noted that the number of reservations or statements of understanding that would be necessary to address federal, provincial and territorial concerns is higher than considered necessary by the NGO community.<sup>5</sup>

The testimony before the Committee indicated that the concerns remain the same and that little, if any, progress has been made in working towards solutions in the three years since Mr. Axworthy's statement.

This Report identifies recommendations with respect to the *American Convention on Human Rights*. It should be noted, however, that there are other Inter-American Conventions and Protocols that are open to ratification by Canada.

## **II. HISTORY**

### **A. Canada's Links with the Americas**

On April 30, 1948, twenty Latin American countries<sup>6</sup> and the United States ratified the *Charter of the OAS*. The Charter established a new regional organization, which was the result of discussions and negotiations that began in 1826, when Simón Bolívar convened the Congress of Panama with the idea of creating an association of states in the hemisphere.

In 1890, the First International Conference of American States, held in Washington, D.C., established the International Union of American Republics and its secretariat, the Commercial Bureau of the American Republics – the forerunner of the OAS. At that time, Canada was still dependent on Great Britain for its international relations and was not invited to participate in this Conference<sup>7</sup>.

In 1910, this organization became the Pan American Union (PAU). Initially, the United States was interested in Canada's membership and even reserved it a chair at the Union's Headquarters,

<sup>5</sup> The Report is available on line: [www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faite12-e.htm](http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faite12-e.htm).

<sup>6</sup> Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela.

<sup>7</sup> McKenna, Peter, "Canada and the Inter-American System, 1890-1968", (1995) 41 *Australian Journal of Politics and History* 253-270, at 254.

but there was little Canadian interest in Latin America. Some even feared that the United States had ulterior motives<sup>8</sup>.

Canada was never formally invited to join the PAU, although the issue was raised on several occasions. Some Latin American States such as Ecuador, Mexico and Chile supported Canada's membership. Others were less than enthusiastic at the prospect of having another predominantly English-speaking country join the Union, and the United States soon became concerned about "British meddling in their own backyard"<sup>9</sup>, and no longer supported Canadian membership.

World War II changed Canada's attitude as closer ties with Latin America began to look advantageous both from the economic and security perspective. In 1940, Canada began to establish diplomatic relations with Latin American States, first with Argentina and Brazil and soon thereafter with Chile and Mexico. In December of 1941, Canada announced its intention to attend the next Meeting of Foreign Ministers of the PAU in Rio de Janeiro, and informed the Brazilian authorities of its willingness to join the Union if it were formally invited. However, faced with strong opposition from the United States, Canada ultimately did not attend the Meeting.

After the war, Canada concentrated its energies and interest on the newly created United Nations and then NATO. It did not participate in Inter-American Conference that led to the creation of the OAS.

Canada became a permanent observer at the OAS in 1972. At that time, it also became a party to the *Agreement Establishing the Inter-American Development Bank*<sup>10</sup>. However, although the issue of full membership in the OAS was raised periodically, it was generally met with skepticism about any advantages for Canada. Parliament considered the possibility of Canadian membership in the Organization, most notably in 1981-1982 when the House of Commons Sub-Committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean, after an exhaustive study of the issues involved, produced a report in favor of Canada seeking admission to the OAS.<sup>11</sup> However, the Falkland Islands/Malvinas conflict in 1982, and the 1983 invasion of Grenada by the US caused the long-standing Canadian concern that joining the OAS was not in the best interest of Canada to resurface. With respect to the Falklands/Malvinas War, Canada

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, at 255.

<sup>9</sup> *Ibid.*, at 256.

<sup>10</sup> OAS Treaty Series n° 14, <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/c-15.html>.

sided unequivocally with Great Britain and imposed economic sanctions on Argentina, actions it could not have taken had it been a member of the OAS. The invasion of Grenada by the US reminded Canada that over the years the OAS had been rather ineffective in preventing conflicts and that the United States was playing a dominant role in the Organization. Given that the 2/3 majority rule at the OAS required compliance by members, there was serious concern that joining the OAS would “end up merely rubber-stamping US foreign policy forays in the region”<sup>12</sup>. Then, in the summer of 1989, the Department of External Affairs recommended that Canada join the OAS.<sup>13</sup>

#### B. Canada’s entry into the OAS

By 1988, there was growing public awareness and interest in Latin America. In addition, the Prime Minister of Canada, Brian Mulroney, and his then Secretary of State for Foreign Affairs Joe Clark both believed that it was time for Canada to become a full-fledged member of the OAS. The Mulroney government undertook a review of Canada’s relations with Latin America and developed a policy strategy with, as its key objective, “the development of democracy and the pursuit of economic prosperity within the region.”<sup>14</sup> Membership in the OAS was seen as a means of allowing Canada to expand its ties with Latin America and to pursue its political and economic interests. In late 1989, the Canadian government announced its intention to join the OAS and by early January, it had ratified the OAS Charter.

The Charter of the OAS sets out the three objectives of the Organization: the peaceful resolution of conflicts, collective security and economic development. The Charter also affirmed the States’ commitment to respect fundamental human rights without discrimination.

The strengthening of democracy and economic progress have been at the forefront of the Organization’s priorities. The Charter was modified four times since its creation, by the *Protocol of Buenos Aires*, in 1967<sup>15</sup>, the *Protocol of Cartagena de Indias*<sup>16</sup>, in 1985, the *Protocol*

---

<sup>11</sup> See Peter McKenna, *Canada and the OAS*, Carleton University Press, Ottawa: 1995, at 108.

<sup>12</sup> *Ibid.*, at 110-111

<sup>13</sup> See 1989 Policy Review, Policy Staff Paper 94/06 “Canada in the Americas: New Opportunities and Challenges”.

<sup>14</sup> Peter McKenna, *Canada and the OAS*, at 137-138.

<sup>15</sup> Art. 51 of this Protocol Recognized the Inter-American Commission as an organ of the OAS.

<sup>16</sup> This Protocol recognised the concept of integral development as an indispensable factor in the quest for peace and security in the hemisphere.

*of Washington*<sup>17</sup>, in 1992, and the *Protocol of Managua*<sup>18</sup>, in 1993. More recently, the OAS adopted a Democratic Charter which illustrates its commitment to strengthen democracy in Latin America. Under article 2 of the *Charter*:

The effective exercise of representative democracy is the basis for the rule of law and of the constitutional regimes of the member states of the Organization of American States. Representative democracy is strengthened and deepened by permanent, ethical, and responsible participation of the citizenry within a legal framework conforming to the respective constitutional order.

Under the terms of article 19, non-democratic governments can be prevented from exercising their rights as OAS members:

An unconstitutional interruption of the democratic order or an unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the democratic order in a member state, constitutes, while it persists, an insurmountable obstacle to its government's participation in sessions of the General Assembly, the Meeting of Consultation, the Councils of the Organization, the specialized conferences, the commissions, working groups, and other bodies of the Organization.

When Canada joined the OAS, democratically elected governments had replaced longstanding dictatorships in most countries of the Americas. One of Canada's first initiatives was to propose the creation of a Unit for the Promotion of Democracy (UPD), to provide guidance and assistance to OAS member States to strengthen their democratic institutions and processes.<sup>19</sup> Initially focused on monitoring elections, the UPD now has a much broader range of activities.<sup>20</sup>

Officials who appeared before the Committee suggested that the role played by Canada in this instance illustrates the fact that non-ratification of the Convention does not impede participation

---

<sup>17</sup> This Protocol provided for the suspension of States whose democratically elected government has been overthrown. It also affirmed the Member States commitment to the eradication of poverty.

<sup>18</sup> The Protocol of Managua, ratified in January 1996, eliminated the Inter-American Councils and created an Inter-American Council for Integral Development. The aim of this Council is to promote cooperation among the American states for the purpose of integral development, particularly by contributing to the eradication of critical poverty through work in the economic, social, educational, cultural, scientific, and technological fields.

<sup>19</sup> See <http://www.upd.oas.org/Introduction/history.htm>.

<sup>20</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:5 (Alexandra Bugailiskis, DFAIT)

in the system<sup>21</sup>. They added that Canada's role is continuing through the promotion of recent instruments such as the *Proposed Inter-American Declaration on the Right of Indigenous Peoples*.

Although Canada has not ratified the *American Convention on Human Rights*, it is a party to several Inter-American legal instruments including:

- The *Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women*<sup>22</sup>, adopted in 1948, ratified by Canada in 1991.
- The *Inter-American Convention on the Granting on Civil Rights to Women*<sup>23</sup>, adopted in 1948, ratified by Canada in 1991.
- The *Agreement Establishing the Inter-American Institute for Global Change Research*,<sup>24</sup> accepted by Canada in 1993.
- The *Inter-American Convention on Serving Criminal Sentences Abroad*<sup>25</sup>, adopted in 1994, ratified by Canada in 1995.
- The *Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*<sup>26</sup>, adopted in 1992, ratified by Canada in 1996, and
- The *Inter-American Convention Against Corruption*<sup>27</sup>, adopted in 1996, ratified by Canada in 1996.

In addition, Canada signed, but has not yet ratified the *Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*<sup>28</sup>, adopted in 1997. Canada has also ratified the *Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions*<sup>29</sup>, which came into force on November 22, 2002.

---

<sup>21</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:5 – 8:9 (Alexandra Bugailiskis).

<sup>22</sup> OAS Treaty Series n° 3.

<sup>23</sup> OAS Treaty Series n° 23.

<sup>24</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/c-19.html> .

<sup>25</sup> OAS Treaty Series n° 76.

<sup>26</sup> OAS Treaty Series n° 75.

<sup>27</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>.

<sup>28</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-63.html>.

<sup>29</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-64.htm>.

### **III. THE HUMAN RIGHTS SYSTEM**

#### **A. Legal instruments**

The Inter-American system for the protection of human rights, which was initially based on the OAS Charter, currently consists of one legally binding Declaration and several conventions and protocols, some of which were adopted after Canada joined the OAS. A Commission and a Court oversee the implementation of these legal instruments. The Inter-American system, which was modelled on the European system for the protection of human rights, has unique characteristics that reflect particular needs, as should any regional system. Although the present study focuses on the *American Convention on Human Rights*, other Inter-American human rights treaties are open to Canada's ratification.

##### **1. Inter-American Declaration of the Rights and Duties of Man**

The OAS began to develop its own regional system for the protection of human rights in 1948, when member States of the newly created Organization adopted several resolutions pertaining to human rights<sup>30</sup>. One of these resolutions, the *American Declaration of the Rights and Duties of Man*<sup>31</sup> (hereinafter the *American Declaration*), was to become the cornerstone of the Inter-American system for the protection of human rights. Originally adopted as a statement of intent because the Member States could not agree on a Convention<sup>32</sup>, the *American Declaration* gradually acquired a unique legal status through the creation and subsequent development of the Inter-American Commission on Human Rights. By the time Canada joined the OAS, the Inter-American Court of Human Rights had confirmed that the *American Declaration* was a source of legal obligations for all the member States of the OAS.<sup>33</sup>

It may be noted here that the United States rejects the legal standing of the American Declaration. The most recent example is its response to the conclusions of the Inter-American Commission in the Case of *Rafael Ferrer-Mazorra et al.*<sup>34</sup>, finding the US to be in violation of

<sup>30</sup> Conventions on the Granting of Civil and Political Rights to Women; Charter of Social Guarantees.

<sup>31</sup> <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic2.htm>.

<sup>32</sup> Stoetzer, O. Carlos, *The Organization of American States*, 2<sup>nd</sup> Ed. Praeger Publishers, Wesport, 1993, at 245.

<sup>33</sup> Interpretation of the *American Declaration of the Rights and Duties of Man* within the Framework of Article 64 of the *American Convention on Human Rights*. Advisory Opinion OC-10/89, Series A, N° 10, 14 July, 1989.

<sup>34</sup> <http://www.oas.org/annualrep/20003ng/ChapterIII/Merits/USA9903.htm>.

several provisions of the American Declaration as a result of the treatment of Cuban nationals. The official response from the United States stated that:

With regard to each implication or direct assertion in the Commission's report that the American Declaration of the Rights and Duties of Man itself accords rights or imposes duties, some of which the United States has supposedly violated, the United States reminds the Commission that the Declaration is no more than a recommendation to the American States. Accordingly, the Declaration does **not** create legally binding obligations and therefore **cannot** be "violated."<sup>35</sup>

This response was in keeping with the long-standing position of the United States with respect to the binding nature of the *American Declaration*. In 1948, it was opposed to the adoption of a legally binding human rights instrument<sup>36</sup>. It repeated its objections in 1989, before the Inter-American Court of Human Rights<sup>37</sup>. However, it would be difficult for Canada to adhere to this position since, as mentioned earlier, it became a member of the OAS after the advisory opinion of the Inter-American Court concerning the legally binding character of the American Declaration.

Thus, ratification of the OAS Charter triggered human rights obligations under the *American Declaration* and, as will be developed further below, it automatically subjected Canada to the

---

<sup>35</sup> Response of the Government of the United States of America to Inter-American Commission on Human Rights Report 85/00 of October 23, 2000 concerning Mariel Cubans (Case 9903). [emphasis in the text].

<sup>36</sup> D. Forsythe, "Human Rights, the United States and the Organization of American States", (1991) 13 *Human Rights Quarterly* 66-98.

<sup>37</sup> *Interpretation of the Inter-American Declaration of the Rights and Duties of Man Within the Framework of article 64 of the American Convention on Human Rights*, Advisory opinion OC-10/90, 14 July 1989, at para. 12:

The American Declaration of the Rights and Duties of Man represents a noble statement of the human rights aspirations of the American States.

Unlike the American Convention, however, it was not drafted as a legal instrument and lacks the precision necessary to resolve complex legal questions. Its normative value lies as a declaration of basic moral principles and broad political commitments and as a basis to review the general human rights performance of member states, not as a binding set of obligations.

The United States recognizes the good intentions of those who would transform the American Declaration from a statement of principles into a binding legal instrument. But good intentions do not make law. It would seriously undermine the process of international lawmaking --by which sovereign states voluntarily undertake specified legal obligations-- to impose legal obligations on states through a process of "reinterpretation" or "inference" from a non-binding statement of principles.

jurisdiction of the Inter-American Commission on Human Rights without any requirement for an official acceptance of this jurisdiction.

## 2. American Convention on Human Rights and Additional Protocols

The *American Convention on Human Rights* (hereinafter the *American Convention*) was drafted roughly at the same time as the International Covenants on Human Rights. Moreover, when the Council of the OAS sent the *Draft American Convention* to the Inter-American Commission on Human Rights for study, in 1966, the Commission decided to “take into special consideration the experience of the European countries which approved the *European Convention on Human Rights and Basic Freedoms*, and the discussions held during the preparation of the draft United Nations Covenants on Human Rights”.<sup>38</sup> Although witnesses before this Committee argued that some of the language of the *American Convention* is foreign to a Canadian understanding of the law<sup>39</sup>, the language used in many of the Convention’s provisions is very similar to the language of the European Convention. There are many similarities as well with the provisions of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, which was drafted with Canada’s participation.

One unique characteristic of the *American Convention* is that the right of individuals to bring alleged violations by States Parties to the Convention of the rights it protects to the attention of the Commission can be exercised without any formal acceptance of the Commission’s jurisdiction.<sup>40</sup> There are two additional Protocols to the *American Convention*.

### a. *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*

Also known as the *Protocol of San Salvador*, it was adopted in 1998 to give effect to the provisions of article 26 of the *American Convention*. It entered into force on November 16, 1999. Article 26 of the *American Convention* expresses the general commitment of State Parties to adopt measures with a view to the full realization of economic, social and cultural rights.

---

<sup>38</sup> *The Organization of American States and Human Rights, 1960-1967*, General Secretariat, Organization of American States, Washington, 1972, at 57.

<sup>39</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:13 (Elisabeth Eide, Department of Justice).

<sup>40</sup> As confirmed by the Inter-American Court in *In the Matter of Viviana Gallardo et al*, Ser. A n°G 101-81, para. 25.

Ratification of the Protocol of San Salvador is only open to States that have ratified the *American Convention*.

The Protocol can be seen as part of what is commonly referred to as “soft law”. Rather than assuming immediate obligations States undertake to implement their obligations progressively:

The States Parties to this Additional Protocol to the American Convention on Human Rights undertake to adopt the necessary measures, both domestically and through international cooperation, especially economic and technical, to the extent allowed by their available resources, and taking into account their degree of development, for the purpose of achieving progressively and pursuant to their internal legislations, the full observance of the rights recognized in this Protocol.<sup>41</sup>

Progressive implementation is, nonetheless, an obligation. The Inter-American Court of Human Rights was recently seized of a case asking for determination of the scope and content of the duties of States with respect to the progressive implementation of social, economic and cultural rights. While the Committee was on its fact-finding mission in Costa Rica, it had the opportunity to visit the Inter-American Court of Human Rights on the day of the hearing of this case<sup>42</sup>. The alleged victims argued that a decision, by the Government of Peru, to modify pension payments which resulted in a de facto reduction of the payments, violated, among others, their right to the progressive development of their economic, social and cultural rights under article 26 of the *American Convention*, as interpreted in the light of the Protocol of San Salvador. However, in its judgment of February 28, 2003, the Court did not answer this question. It held that economic, social and cultural rights, that have both an individual and a collective dimension, must be assessed in reference to the general situation prevailing in the country. In the Court’s opinion, the five pensioners were a very small group and were not necessarily representative of a general situation.<sup>43</sup>

Some provisions of the *Protocol* are of immediate application. Thus, violations of the right to organize and to join unions, national federations of unions or international trade union

---

<sup>41</sup> *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Article 1.

<sup>42</sup> *Five Pensioners Case*, September 3-4, 2002. See the Commission’s conclusions in Report n° 89/99, Case 12.034, *Carlos Torres Benvenuto et al. v. Peru*, 27 September, 1999. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights*, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., April 13, 1999

<sup>43</sup> The Court did find that Peru violated the pensioners’ right to property (art. 21 of the Convention), their right to judicial protection (art. 25) and its obligation to ensure respect of the rights guaranteed under the Convention (art. 1.1).

organizations, protected under article 8(a) of the *Protocol of San Salvador*, as well as violations of the right to education can be brought to the attention of the Inter-American Commission through the individual petition mechanism<sup>44</sup>. The case can also be referred to the Inter-American Court.

b. *Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty*

This Protocol was adopted on June 8, 1990. It expands upon article 4 of the *American Convention* and its ratification is open only to States Parties to the *American Convention*. It has been ratified by Brazil, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panama, Paraguay, Uruguay and Venezuela. The Protocol enters into force immediately between the States that have ratified it. The only reservation allowed at the time of ratification concerns the application of the death penalty in wartime, for certain crimes:

No reservations may be made to this Protocol. However, at the time of ratification or accession, the States Parties to this instrument may declare that they reserve the right to apply the death penalty in wartime in accordance with international law, for extremely serious crimes of a military nature.<sup>45</sup>

However, this exception must be provided for in domestic law and its application is subject to strict reporting conditions set out in the Protocol.

3. Other Inter-American Conventions

The following “stand alone” conventions are open to ratification by Canada whether or not it ratifies the *American Convention*. All but one have been adopted since Canada became a member of the OAS but it has not ratified any of them.

---

<sup>44</sup> *Protocol of San Salvador*, article 19(6).

<sup>45</sup> *Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty*, Article 2(1).

a. *Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture*

The *Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture* (Convention on Torture) expands upon the provisions of article 5 of the *American Convention* which already prohibit torture and cruel, inhuman or degrading punishment or treatment. It entered into force on February 28, 1987. It is open to ratification by all the member States of the OAS. Although Guatemala<sup>46</sup> and Chile<sup>47</sup> had initially made reservations to some of the Convention's provisions, most of these reservations have since been withdrawn<sup>48</sup>. The Convention on Torture can be invoked before the Inter-American Court of Human Rights to interpret the provisions of article 5 of the *American Convention*. The Convention excludes the defence of superior orders as well as any state of emergency or any other kind of public emergency, the suspensions of constitutional guarantees or political instability as justifications for torture.

b. *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*

Adopted on June 9, 1994, the *Convention on Forced Disappearance of Persons* (Convention on Forced Disappearance) came into force on March 28, 1996. It addresses an issue that has plagued Latin America for decades. Violations of the Convention can be brought to the attention of the Inter-American Commission on Human Rights and follow the same process as petitions under the *American Convention*. Ratification is not limited to States Parties to the *American Convention*, but is open to all members of the OAS. The Convention has been ratified by

---

<sup>46</sup> The Republic of Guatemala does not accept the application nor shall it apply the third paragraph of Article 8, because in conformance with its domestic legal procedures, when the appeals have been exhausted, the decision acquitting a defendant charged with the crime of torture becomes final and may not be submitted to any international fora. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

<sup>47</sup> a) To Article 4, to the effect that, inasmuch as it alters the principle of "automatic obedience" established in Chile's domestic law, the Government of Chile will enforce the provisions of that international rule in respect of subordinate personnel subject to the jurisdiction of the Code of Military Justice, provided that execution of an order whose obvious intent is the perpetration of the acts stipulated in Article 2, is not demanded by the superior over the subordinate's representation.

b) With regard to the final paragraph of Article 13, because of the discretionary and subjective way in which the rule is drafted.

c) The Government of Chile states that in its relations with the countries of the Americas that are Parties to the present Convention, it will apply this Convention in those cases where there is incompatibility between its provisions and those of the Convention against torture and other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the United Nations in 1984.

d) With regard to the third paragraph of Article 8, since a case may only be submitted to the international fora whose competence has been recognized by the State of Chile. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

<sup>48</sup> On October 1, 1990, Guatemala deposited at the General Secretariat an instrument dated August 6, 1990, withdrawing the reservation made by the Government of Guatemala at the time of signing the Convention and reiterated at the time of ratifying it on December 10, 1986. On August 21, 1990 Chile deposited an instrument dated

Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela. Guatemala withdrew the reservation it made at the time of ratification of the Convention concerning the extradition of its nationals. There are no other reservations.

c. *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*

Also known as the *Convention of Belém do Pará*, it was adopted at the same time as the Convention on forced Disappearance. It condemns any act or conduct “based on gender which causes death or psychological harm or suffering to women, whether in the public or the private sphere.”

The definition of violence under the Convention includes domestic violence in the widest sense, that is to say within any inter-personal relationship and whether or not the perpetrator resides with the victim. It also includes violence occurring in the community or perpetrated or condoned by the State or its agents, wherever it occurs. States Parties have specific duties under the Convention to adopt the required legislative measures to prevent and punish all forms of violence against women.

The Convention came into force on March 2, 1995, thirty days after the date of deposit of the second instrument of ratification. All the parties to the *American Convention* with the exception of Jamaica have ratified the *Convention of Belém do Pará*.

d. *Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities*

Adopted on June 7, 1999, this Convention<sup>49</sup> entered into force on September 14, 2001. Its Preamble refers to a number of international conventions, declarations, and resolutions aimed at the protection of persons with physical, mental, or sensory impairment “whether permanent or temporary, that limits the capacity to perform one or more essential activities of daily life, and which can be caused or aggravated by the economic and social environment.”

---

May 18, 1990, withdrawing the reservations formulated by the Government of Chile to Article 4 and to the final paragraph of Article 13 of the Convention. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

<sup>49</sup> <http://www.cidh.oas.org/Basicos/disabilty.htm>.

States Parties to the Convention undertake to take all the necessary measures, including legislation, to promote the integration of persons with disabilities into society, “under conditions of equality”. Their obligations range from ensuring that buildings and vehicles be designed so as to allow access by persons with disabilities, to giving priority to the prevention, early detection and treatment. States Parties also undertake to increase public awareness so as to eliminate stereotypes, prejudices, and discrimination in employment.

## B. Monitoring Bodies

There are two monitoring bodies in the Inter-American system for the protection of human rights: the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

### 1. The Inter-American Commission on Human Rights

#### a. History

The Commission was created in 1959, but was not officially recognized as an organ of the OAS until 1967, when the OAS Charter was amended by the *Protocol of Buenos Aires*. At the time of its official recognition, the Commission was given jurisdiction to hear allegations of violations of some of the rights guaranteed under the American Declaration<sup>50</sup>. However, the subsequent adoption and entry into force of the *American Convention* had significant consequences both for the Inter-American Commission and for the *American Declaration*.

The Convention preserved the scope and legal status of the *American Declaration* by providing that “no provision of the Convention shall be interpreted as....d) excluding or limiting the effects that the American Declaration of the Rights and Duties of Man and other international acts of the same nature may have”<sup>51</sup>. In addition, the *Convention* provided for the creation of a “Commission” and a Court. However, the “Commission” contemplated in the *American Convention* could only have jurisdiction over the States Parties to the *Convention*, under the general rule of international law which provides that treaties do not create obligations for third States.

<sup>50</sup> Articles I, II, III, IV, XVII, XXV, and XXVI of the American Declaration.

<sup>51</sup> *American Convention on Human Rights*, art. 29

Therefore, if a new Commission were created to replace the one that exists under the *Charter* of the OAS, States not parties to the *American Convention* would escape scrutiny. In order to avoid such an undesirable situation, the Commission's initial jurisdiction was preserved and it became a dual institution. In addition to its original jurisdiction over all member States of the OAS by virtue of their ratification of the OAS Charter, the Commission acquired jurisdiction to monitor implementation of the provisions of the *American Convention* in the States that have ratified it. Furthermore, its Statute was amended so as to include all the provisions of the American Declaration. The jurisdiction of the Commission has since been further extended to include the more recent Inter-American Conventions pertaining to human rights.<sup>52</sup>

*b. Functions*

The seat of the Commission is in Washington, D.C. Its function is to promote the observance and the defence of human rights. Among its various activities, the Commission:

- Receives, analyzes and investigates individual petitions which allege violations of the rights guaranteed under the *American Declaration* or the *American Convention*.
- Refers cases to the Inter-American Court of Human Rights under the *American Convention* and appears before the Court on behalf of the victim. It should be noted, however, that since 2000, the victim may appear independently of the Commission once the application made by the Commission has been accepted.
- Requests advisory opinions from the Inter-American Court regarding questions of interpretation of the *American Convention*.
- Monitors the general human rights situation in the member States, carries out on-site visits and publishes special reports when it considers it appropriate. As of 2001 the Commission had published over fifty country reports.<sup>53</sup>
- Publishes reports on specific situations such as the situation in the so-called “Communities of People in Resistance” in Guatemala<sup>54</sup>, the human rights of Miskito

<sup>52</sup> Rules of procedure of the Inter-American Commission on Human Rights, article 23.

<sup>53</sup> Available online, although the earlier reports are in Spanish only. See <http://www.cidh.oas.org/pais.eng.htm>.

<sup>54</sup> OEA/Ser/L/V/II.86, Doc.5 Rev. 1, June 1994,

Indians in Nicaragua<sup>55</sup>, the human rights of asylum seekers in Canada<sup>56</sup>, and the status of women<sup>57</sup> and indigenous peoples<sup>58</sup> in the Americas.

- Undertakes and publishes documents such as the study of both domestic and international authorities and precedents in the context of the *Proposed Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.<sup>59</sup>

Officials told the Committee that Canada has some concerns about the credibility of the Commission<sup>60</sup>. Nonetheless, it should be noted that the Commission was a key player in the struggle against the hemisphere's repressive regimes, and today continues to provide recourse to people who have suffered human rights violations.

In addition, Committee members had occasion to meet with the members of the Inter-American Commission on Human Rights and they learned that there had been changes in the Commission's Rules of Procedure. Such changes may address Canadian concerns. For example, although the Commission has been criticized in the past for picking and choosing the cases it would take to the Court, there is now a presumption that all cases will be referred to the Court<sup>61</sup> unless special circumstances make it unnecessary or the victim does not want his or her case to go to the Court. The decision not to refer a case to the Court must be adopted by a majority of the Commissioners and it must be explained in writing. The explanation must include the wishes of the victim and the degree to which the State concerned has made good faith efforts to comply with the conclusions of the Commission.

It should also be noted that as a State Party to the Convention, Canada would be in a position to take its case to the Court if it did not agree with the Commission's determinations. States like Canada that have not ratified the Convention do not have that option.

---

<sup>55</sup> *Report on the Human Rights of a Segment of the Population of Nicaragua of Miskito Origin*, OEA/Ser.L/V/II.62, doc. 26, May 16, 1984 In Spanish only on the site of the Inter-American Commission on Human Rights (Publications).

<sup>56</sup> *Report on the Situation of Human Rights of Asylum seekers within the Canadian Refugee Determination System* OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., February 28, 2000.

<sup>57</sup> (1998) <http://www.oas.org/countryrep/mujeres98.en/Tableofcontents.htm>.

<sup>58</sup> OEA/Ser.L/V/II.108, Doc. 62, 20 October, 2000.

<sup>59</sup> OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 1 March, 2000.

<sup>60</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:23 (Elisabeth Eide).

<sup>61</sup> Provided, of course, that the State concerned accepts the compulsory jurisdiction of the Court in contentious matters.

## 2. The Inter-American Court of Human Rights

The Inter-American Court of Human Rights was established under the terms of article 33 of the *American Convention*. Its seat is in San José, Costa Rica. It consists of seven judges who are nationals of the OAS member States but do not have to be nationals of the States that have ratified the *American Convention*. However, only States Parties to the Convention may present candidates and elect judges<sup>62</sup>. OAS member States like Canada that have not ratified the *American Convention* must convince a State Party to present their candidate. Shortly after joining the OAS Canada unsuccessfully tried to have Madam Justice Bertha Wilson elected. She was presented by Venezuela and Uruguay, but she was defeated by one vote.<sup>63</sup>

The Court has two areas of jurisdiction: it can hear allegations of violations of the *American Convention* and other Inter-American conventions and protocols, whether they are brought by the Inter-American Commission on behalf of victims or by States against one another. In addition, the Convention gives the Court jurisdiction to render advisory opinions. The Court's jurisdiction over contentious cases is limited to States that have both ratified the *American Convention* and recognized the jurisdiction of the Court on all matters relating to the interpretation and application of the *Convention*. In the case of State-to-State complaints, all of the States involved must be Party to the *Convention* and have recognized the jurisdiction of the Court.

### a. *Advisory Jurisdiction*

The Inter-American Court's advisory jurisdiction is unique in several ways. In addition to the Inter-American Commission and other authorized bodies of the OAS, it extends to all OAS member States, whether Party to the Convention or not, and even if they have not recognized the jurisdiction of the Court over contentious matters. This is the largest advisory jurisdiction of any international court. States cannot make requests for advisory opinions to either the European Court of Human Rights or the International Court of Justice<sup>64</sup>. Furthermore, OAS member States

<sup>62</sup> Articles 81 and 82 of the *American Convention*.

<sup>63</sup> McKenna, Peter, "Canada and the OAS: Opportunities and Constraints", (1993) 327 *Round Table*, 323, 326.

<sup>64</sup> In the European system only the Committee of Ministers of the Council of Europe can ask the European Court of Human Rights for an advisory opinion. With respect to the United Nations, the advisory jurisdiction of the

may consult the Court regarding the interpretation not only of the Convention but also of any other treaty pertaining to the protection of human rights in the Americas.<sup>65</sup> They can also consult the Court on the compatibility of their domestic laws, bills and proposed legislative amendments.<sup>66</sup>

The Court itself has stated that its advisory jurisdiction aims to "assist states and organs to comply with and to apply human rights treaties without subjecting them to the formalism and sanctions associated with the contentious judicial process"<sup>67</sup>. Thus, Canada may consult the Court on the compatibility of Canadian legislation with any of the provisions of the Convention that raise concerns for either the federal government or the provinces. In addition, Canada may intervene as *amicus curiae* in any advisory opinion request placed before the Court.

### b. Contentious Jurisdiction

One witness before the Committee noted that by 1998, twenty years after it came into existence, the Court had only issued a limited number of judgments considering the human rights situation in many countries of the Americas<sup>68</sup>. However, it should be noted that this was basically a "start-up" phase, during which contentious cases worked their way through the system. The Court began functioning in 1979. At that time approximately 14 States had ratified the *American Convention on Human Rights* and were in a position to recognize the jurisdiction of the Court. However, in most cases, several years elapsed between the ratification of the *Convention* and the recognition of the Court's jurisdiction over contentious matters.<sup>69</sup>

---

International Court of Justice extends only to the General Assembly and the Security Council, as well as other UN organs and specialized agencies authorized by the General Assembly.

<sup>65</sup> Article 64 of the American Convention. See "Other Treaties" *Subject to the Consultative Jurisdiction of the Court (Article 64 American Convention on Human Rights)*, OC-1/82, Ser. A n° 2.

<sup>66</sup> *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, OC-4/84, Ser. A n° 4. See also *Compatibility of Draft Legislation with Article 8(2)(h)of the American Convention on human Rights*, OC-12-91, Ser. A n° 12, on which the Court refused to give an advisory opinion

<sup>67</sup> *[Restrictions to the Death Penalty (Arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-3/83 of September 8, 1983. Series A No. 3, para. 43.

<sup>68</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:32 (Timothy Ross Wilson).

<sup>69</sup> More than ten years elapsed between ratification and recognition of the Court's jurisdiction for the following States: Barbados, Bolivia, Colombia, the Dominican Republic, Guatemala, Haiti, Mexico and Panama. However, Colombia, the Dominican Republic, Haiti and Panama were among the early ratifying States, before the Court came into existence.

The Court rendered its first judgment in 1981. The Government of Costa Rica had waived the rule of exhaustion of local remedies as well as the rule requiring the exhaustion of the process before the Inter-American Commission<sup>70</sup>. The Court held that the procedure before the Commission had not been set up solely for the benefit of States and that it could not be waived. The case was referred back to the Commission. The next decision would not come until 1987, in a case against Honduras, which originated in a petition received by the Commission on October 7, 1981.<sup>71</sup>

While there were no decisions on contentious matters between 1982 and 1987, the Court was not inactive. It gave a number of advisory opinions on a wide variety of issues including the effect of reservations on the entry into force of the Convention, restrictions to the death penalty, the interpretation of the *American Declaration* within the framework of article 64 of the *Convention*, exceptions to the rule of exhaustion of local remedies, compatibility of draft domestic legislation with the *Convention*, judicial guarantees during emergency situations, attributes of the Inter-American Commission on Human Rights as well as its preliminary and final reports (arts. 50 and 51 Reports). All these advisory opinions assisted the Commission and States Parties to understand the scope and content of the *American Convention*, in a manner similar to the decisions of the Supreme Court of Canada with respect to the *Constitution Act, 1982* and in particular the *Charter of Rights and Freedoms*.

Between 1987 and February of 2002, the Court gave 32 decisions on the merits of contentious matters<sup>72</sup>. Most cases raised issues such as forced disappearances, extra-judicial executions, arbitrary detention resulting in the death of the detainees, torture, and other inhumane treatment causing death, military killing of civilians. Although such cases still find their way onto the Court's docket<sup>73</sup>, the Court has recently been dealing with an increasing range of issues, including the wrongful dismissal of judges and civil servants, film censorship, the withdrawal of citizenship and removal from positions of authority of government critics, and the land rights of Indigenous peoples. As noted above while the Committee was visiting the Inter-American Court on Human Rights in September 2002, the Court held hearings on the Case of the *Five Pensioners*

<sup>70</sup> *In the Matter of Viviana Gallardo et al.*, Ser. A n° G 101/81.

<sup>71</sup> *Velasquez Rodriguez Case, Preliminary Objections*, Ser. C. n°1, Judgment of June 26, 1987.

<sup>72</sup> In addition to 64 judgments on preliminary objections, reparations, interpretation or enforcement of judgments, and orders on provisional measures in 70 cases.

<sup>73</sup> The *Las Palmeras* decision of December 2001, for instance, is about the killing of civilians by military police.

against Perú, pertaining to modifications to their pension payments that were allegedly incompatible with the *American Convention*.

All but three States Parties to the *American Convention* have now recognized the jurisdiction of the Court over contentious matters<sup>74</sup>. It should not be forgotten that the Court also has jurisdiction to hear complaints filed by one State against another. Nine States Parties to the Convention have recognized the jurisdiction of the Court over inter-State complaints<sup>75</sup>, although it has never been exercised.

### C. Mechanisms for Protection and Redress

The Inter-American system for the protection of human rights provides several mechanisms designed to protect human rights in the Americas, prevent violations and provide remedies and redress for victims.

#### 1. The Individual Petition Process Before the Inter-American Commission

##### a. *Filing a Petition*

Individuals and groups who feel that their rights have been violated may petition the Inter-American Commission for redress, once they have exhausted all the remedies available to them at the national level.

In the Inter-American system, anyone aware of a violation may petition the Inter-American Commission<sup>76</sup>. In addition, non-governmental organizations such as the Center for Justice and International Law (CEJIL), the Indian Law Resource Center as well as national human rights organizations have been able to present petitions on behalf of alleged victims.

---

<sup>74</sup> Dominica, Grenada and Jamaica. See Annex I, *Signatures and Current Status of Ratifications, American Convention on Human Rights, “Pact of San José, Costa Rica”*

<sup>75</sup> Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Peru, Uruguay and Venezuela.

<sup>76</sup> Under the terms of article 23 of the Commission’s Rules of Procedure: “Any person or group of persons or nongovernmental entity legally recognized in one or more of the member States of the OAS may submit petitions to the Commission, on their own behalf or on behalf of third persons, concerning alleged violations of a human right recognized in, as the case may be, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the American Convention on Human Rights.....”

An electronic form is available on the Internet site of the Inter-American Commission on Human Rights. However, its use is not mandatory. The petition may take the form of a simple letter stating the facts of the situation denounced, the identity of the petitioner if the petition is not signed by the alleged victim, and what remedies have been pursued at the national level. The letter can be sent by mail or by fax. Thus, in response to concerns expressed at hearings<sup>77</sup> it should be noted that the alleged victim does not have to travel to Washington.

Non-governmental organizations such as CEJIL work with local lawyers and organizations who handled the case at the national level to prepare cases for submission to the Inter-American Commission. However, CEJIL does not have the means to represent everyone and must select cases on the basis of the weight of the evidence, the type of violation – giving preference to violations that reflect a generalized situation in the country –and the relationship with local organizations.

During their fact-finding mission to the seat of the Inter-American Court, Committee members also learned that institutions such as the Inter-American Institute for Human Rights train local associations such as women's groups so that they can learn to use the Inter-American system and file their own petitions.

There are *sine qua non* admissibility requirements such as the exhaustion of all the local remedies available. Exhaustion of domestic remedies essentially means a decision rendered by the highest court in the country, unless the alleged victim can invoke one of the recognized exceptions. These include lack of remedy, undue delay in the proceedings, lack of independence of the judiciary, indigence of the victim or inability to find legal representation because of fear of reprisals in the legal or judicial community.

In addition, the petition will be declared inadmissible if another international dispute resolution body has been seized of the same case. The Rules of Procedure require that the petition be filed within six months of the notification of the decision of the court of last resort. Although the whole process can be done in writing, with the exception of the Friendly Settlement Procedure, the Commission may hold hearings. Once the petition has been declared admissible, the Commission acts on behalf of the victim to obtain information from the State concerned, but it

---

<sup>77</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:29, 8:33 (Tim Ross Wilson)

also acts as judge of the case when it determines whether there have been any violations of the rights guaranteed under the Declaration or the Convention.

b. *Friendly Settlement Procedure*

This procedure is part of the individual petition process. It can be initiated at the request of the parties or on the Commission's own initiative. While it was initially limited to disputes concerning the *American Convention*, it is now an option in disputes concerning all the Inter-American human rights instruments, including the American Declaration. Questions could be raised as to the legal basis for the friendly settlement procedure with respect to States that have not ratified the American Convention since it is to be found only in the Rules of Procedure of the Inter-American Commission, adopted by the Commission itself. However, the procedure is not mandatory. It requires the consent of all parties and may be ended at any time by the Commission if it feels that the matter in dispute will not lend itself to a friendly settlement, or if any of the parties lacks the willingness to reach a settlement.

It could be argued that a friendly settlement is of a political nature and that it does not create precedents that can be useful to other victims. The procedure could also be seen as a tool for the Commission to maintain greater control over the outcome of disputes and refer fewer cases to the Court. Such concerns would appear to be unfounded, however. The contents of settlements are made public, and although they are not precedent-setting, they provide clues that can make them useful. In addition, alleged victims of human rights violations are free to pursue the remedy of their choice, and they may prefer the relatively more expedient friendly settlement procedure.<sup>78</sup>

During their fact-finding mission to the seat of the Inter-American Court, members of the Committee learned that Casa Alianza for instance, a non-governmental organization which offers a variety of services to homeless youth, uses the Inter-American system to denounce the situation of street children. However, Casa Alianza does not necessarily want each case to reach the Court. It tends to prefer the Commission's less expensive friendly settlement procedure.

---

<sup>78</sup> On the basis of the cases published by the Inter-American Commission for the year 2002, a decision on the merits of the case may take seven years, while a friendly settlement may be reached in less than four years. See: <http://www.cidh.oas.org/casos.eng.html>.

Finally, the friendly settlement procedure has the support of the OAS member States. On June 5, 2000, the General Assembly of the OAS adopted Resolution 1701, “Evaluation of the Workings of the Inter-American System for the Protection and Promotion of Human Rights With a View to its Improvement and Strengthening”<sup>79</sup>, which recommends that the Inter-American Commission “consider the possibility of [...] continuing to promote the friendly settlement procedure as a suitable mechanism for the successful resolution of individual cases.”

c. *Recommendations or Referral of the Case to the Court*

As noted earlier, the Rules of Procedure of the Inter-American Commission have been amended to include a presumption that all cases against States Parties to the Convention that have recognized the compulsory jurisdiction of the Court in contentious matters will be referred to the Court.

The process of examination by the Commission is essentially the same whether the petition alleges violations of the *Declaration* or of the *Convention*. The fundamental difference is that the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights is based on the *American Convention*, not on the OAS Charter, and it requires formal acceptance by States. Consequently, if the State concerned has not ratified the *American Convention*, or has ratified the *Convention* but has not recognized the jurisdiction of the Court, the Commission will not be able to refer the case to the Court and the process will end with the Commission’s recommendations. That is currently the case for Canada.

Although OAS member States have an obligation to abide by the decisions of the OAS organs, the Commission’s recommendations are not decisions<sup>80</sup>, and they are therefore not legally binding<sup>81</sup>. In addition, the Inter-American Court has held that they do not “have the character of an obligatory judicial decision for which the failure to comply would generate State responsibility”<sup>82</sup>. On the other hand, the Court also stated that “in accordance with the principle

---

<sup>79</sup> OEA/Ser. P, AG/Res. 1701 (XXX-0/00).

<sup>80</sup> Under art. 106 of the *OAS Charter*, the Inter-American Commission on Human Rights serves as a consultative organ of the Organization on matters pertaining to the promotion and protection of human rights.

<sup>81</sup> This is the general rule under international law. However, it should be noted that by complying with the recommendations of the Commission, OAS member States may contribute to the development of customary norms of international law. Recommendations of the Commission may rely on such binding norms.

<sup>82</sup> *Caballero Delgado and Santana Case*, Judgement of December 8, 1995, Ser. A n° 22, at para. 67.

of good faith, embodied in the aforesaid Article 31(1) of the Vienna Convention, if a State signs and ratifies an international treaty, especially one concerning human rights, such as the *American Convention*, it has the obligation to make every effort to apply with the recommendations of a protection organ such as the Inter-American Commission, which is, indeed, one of the principal organs of the Organization of American States, whose function is "to promote the observance and defence of human rights" in the hemisphere (OAS Charter, Articles 52 and 111)".<sup>83</sup> If the State concerned does not comply with the recommendations of the Commission, details of the case, including the Commission's recommendations can be published in the Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights.

The Inter-American Commission has greater authority over the OAS member States that have ratified the *American Convention* and recognized the jurisdiction of the Inter-American Court. With respect to those States, the Commission can defer the case to the Inter-American Court. As illustrated in the following outline of the individual complaint process, States get ample warning. If the preliminary report drafted by the Commission establishes violations, it sets a deadline of three months for compliance. The purpose of this preliminary report is to give the State concerned time to redress the situation before initiating judicial proceedings.

Once the Court has accepted the case, the role of the Commission changes, especially if the alleged victim chooses to appear independently. In that case, the Commission and the victim become independent parties, albeit linked by a common interest. Before the Court, the Commission acting as guardian of the Convention and of the Inter-American system for the protection of human rights, present its own case while the alleged victim has independent legal counsel presenting his or her case. Transparent rules and procedural guarantees ensure that this switch in the role of the Commission poses no threat to the integrity of the system.

---

<sup>83</sup> *Loayza Tamayo Case*, Judgment of September 17, 1997, Serie C, n° 33, at para. 80.

## OUTLINE OF THE INDIVIDUAL COMPLAINT PROCESS BEFORE THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Any person or group of persons or nongovernmental entity legally recognized in one or more of the member states of the OAS may submit petitions to the Commission, on their own behalf or on behalf of third persons, concerning alleged violations of a human right recognized in, as the case may be, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the American Convention on Human Rights, the Additional Protocol in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, the Protocol to Abolish the Death Penalty, the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, the Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, and/or the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women...

**Deadline:** 6 months following the notification of the domestic court's final decision

In serious and urgent cases, and whenever necessary according to the information available, the Commission may, on its own initiative or at the request of a party, request that the State concerned adopt precautionary measures to prevent irreparable harm to persons.

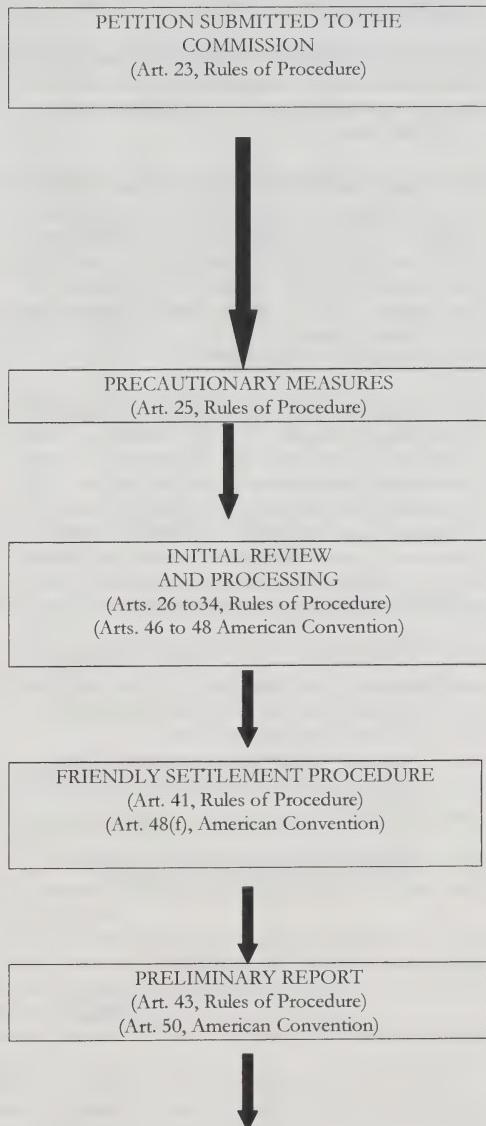
- Identification of the author of the petition and of the victim.
- Facts and alleged author
- Proof of exhaustion of local remedies
- Complaint not submitted to another international settlement proceeding

Can be initiated at any stage of the proceedings, either at the request of any of the parties or on the Commission's own initiative.

Requires the consent of all parties.

Negotiations are confidential but the details of the settlement are made public. (Report, art. 49, American Convention)

If it establishes one or more violations, [the Commission] shall prepare a preliminary report with the proposals and recommendations it deems pertinent and shall transmit it to the State in question. In so doing, it shall set a deadline by which the State in question must report on the measures adopted to comply with the recommendations. The State shall not be authorized to publish the report until the Commission adopts a decision in this respect.



If within three months from the transmittal of the preliminary report to the State in question the matter has not been solved or, for those States that have accepted the jurisdiction of the Inter-American Court, has not been referred by the Commission or by the State to the Court for a decision, the Commission, by absolute majority of votes, may issue a final report that contains its opinion and final conclusions and recommendations.

The final report shall be transmitted to the parties, who, within the time period set by the Commission, shall present information on compliance with the recommendations.

The Commission shall evaluate compliance with its recommendations based on the information available, and shall decide on the publication of the final report by the vote of an absolute majority of its members. The Commission shall also make a determination as to whether to include it in the Annual Report to the OAS General Assembly, and/or to publish it in any other manner deemed appropriate.

If the State in question has accepted the jurisdiction of the Inter-American Court in accordance with Article 62 of the American Convention, and the Commission considers that it has not complied with the recommendations of the report approved in accordance with Article 50 of the American Convention, it shall refer the case to the Court, unless there is a reasoned decision by an absolute majority of the members of the Commission to the contrary.



The Commission shall give fundamental consideration to obtaining justice in the particular case, based, among others, on the following factors:

- a. the position of the petitioner;
- b. the nature and seriousness of the violation;
- c. the need to develop or clarify the case law of the system;
- d. the future effect of the decision within the legal systems of the member States; and,
- e. the quality of the evidence available.

**END OF THE PROCESS FOR PETITIONS  
ALLEGING VIOLATIONS OF THE  
AMERICAN DECLARATION AND PETITIONS  
AGAINST STATES PARTIES TO THE  
AMERICAN CONVENTION THAT HAVE NOT  
RECOGNIZED THE JURISDICTION OF THE  
COURT**

---

**COMPLAINT AGAINST A STATE PARTY TO  
THE CONVENTION THAT HAS  
RECOGNIZED THE JURISDICTION OF THE  
COURT:  
REFERRAL OF THE CASE TO THE  
COURT**

(Art. 44, Rules of Procedure)

**FINAL REPORT**  
(Art. 45, Rules of Procedure)  
(Art. 51, American Convention)

## 2. Reports of the Inter-American Commission

### a. State Reports

Although there is no formal procedure calling for periodic reports from the States on measures implementing their obligations under the *American Convention*, as under other international human rights instruments, the Inter-American Commission can ask States to report on the human rights situation in their respective countries.

On the other hand, States that ratify the *San Salvador Protocol on Social, Economic and Cultural Rights* do undertake obligations under article 19 of the Protocol which requires that they “submit periodic reports on the progressive measures they have taken to ensure due respect for the rights set forth in this Protocol”. There are also reporting obligations under other conventions including the *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*, and the *Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities*.

### b. The Annual Report of the Inter-American Commission

In addition to reporting on individual communications, the Inter-American Commission follows human rights developments in countries that merit special attention according to criteria developed by the Commission in 1996<sup>84</sup> and further expanded upon in 2002<sup>85</sup>. Generally, the

<sup>84</sup> *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, March 14, 1997, Chapter V, : “The first criterion in which the Commission believes that special reporting is warranted obtains in states which are ruled by governments which have not been chosen by secret ballot in honest, periodic and free popular elections in accordance with accepted international standards. [...]

The second criterion concerns states where the free exercise of rights contained in the American Convention or Declaration have been effectively suspended, in whole or part, by virtue of the imposition of exceptional measures, such as a state of emergency, state of siege, prompt security measures, and the like.

The third criterion which could justify a particular state's inclusion in this chapter is where there are serious accusations that a state is engaging in mass and gross violations of human rights set forth in the American Convention and/or Declaration or other applicable human rights instruments. Of particular concern here are violations of non-derogable rights, such as extra-judicial executions, torture and forced disappearance.[...]

The fourth criterion concerns those states which are in a process of transition from any of the above three situations.” <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96eng/TOC.html>

<sup>85</sup> *Annual Report of the Inter-American Commission 2000*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., April 16, 2001, Chapter IV: The fifth criterion regards temporary or structural situations that may appear in members states confronted, for various reasons, with situations that seriously affect the enjoyment of fundamental rights enshrined in the American Convention or the American Declaration.”

Inter-American Commission studies countries that have systemic problems, such as Cuba, Colombia and Guatemala. However, it does not just denounce problems that need to be addressed; it also commends States on action taken to improve the status of human rights.

The Commission will also study specific situations that can lead to human rights violations. In 2001, for instance, the Inter-American Commission studied the situation in the United States following the events of September 11, when the President declared a national emergency. The Commission reminded the US that it “remains subject to the fundamental rights of individuals as proclaimed in the provisions of the OAS Charter and the Inter-American Declaration of the Rights and Duties of Man”. Subsequently, the Commission undertook a study of international human rights requirements that must govern State conduct in responding to terrorist threats. When Committee members met with the Commission in San José, it was holding an extraordinary session to study its draft *Report on Terrorism and Human Rights*.<sup>86</sup>

In addition, the Commission reports annually on compliance by the States concerned with the Commission’s recommendations. Reports over the years seem to indicate partial compliance with the Commission’s recommendations in most cases.<sup>87</sup>

c. *Country Reports*.

Since its first report on Cuba in 1962, when it decided to closely monitor the situation of political prisoners in that country, the Inter-American Commission has published over fifty “country reports”, as well as several reports on specific groups<sup>88</sup>.

Country reports are preceded by on-site visits, always with the consent of the State concerned. During the on-site visits, delegates of the Commission conduct interviews with government officials as well as religious leaders, representatives from professional associations, lawyers and any other sector of the population deemed appropriate to consult in order to get as accurate a

<sup>86</sup> OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., October 22, 2002. Now available of the Internet site of the Commission: [www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/exe.htm](http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/exe.htm).

<sup>87</sup> See *Annual Report of the Inter-American la Commission on Human Rights 2002*, Chapter III, D: «Status of compliance with the recommendations of the IACHR», [www.cidh.oas.org/\\_annualrep/2002eng/chap.3h.htm](http://www.cidh.oas.org/_annualrep/2002eng/chap.3h.htm).

<sup>88</sup> A complete list can be found on the Internet site of the Inter-American Commission.

picture as possible of the human rights situation in the country. These interviews can lead to preliminary recommendations to the government concerned to give it an opportunity to comment and, where applicable, to begin to address some of the issues raised. The Commission takes note of the government's response in its final report. Between 1962 and 2002, the Commission made 83 on-site visits, including one to Canada, in October 1997, to verify the situation of refugees<sup>89</sup>.

Reports on conditions for specific groups have included a 1983 report on the situation of the Miskito Indians in Nicaragua, the 1998 Report on the status of women in the Americas and the 2000 Report on the situation of Indigenous peoples in the America.

In addition, in March 2002, the Commission published an extensive study of authorities and precedents concerning the rights of Indigenous peoples in the context of developing an Inter-American draft declaration of the rights of Indigenous peoples<sup>90</sup>. It looked at existing and emerging norms of international law pertaining to Indigenous peoples as well as those which can be useful even though they are not specifically aimed at Indigenous peoples, such as the prohibition of discrimination, the rights of persons belonging to minority groups, social, economic and cultural rights etc. In addition, it compiled the provisions of domestic legislation in the Americas corresponding to each of the provisions of the draft declaration. Unfortunately, the full extent of Canadian legislation, and in particular of the many aspects of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, is not reflected in the study. Under the heading of cultural development, for instance, there is no mention of section 35 as a means of protection for activities that form an integral part of distinctive aboriginal cultures<sup>91</sup>.

### 3. Recourse to the Inter-American Court

As indicated earlier, there are two forms of recourse to the Inter-American Court of Human Rights: the referral of the contentious case by the Inter-American Commission on behalf of an

---

<sup>89</sup> For a complete list of on-site visits, see <http://www.cidh.oas.org/visitas.eng.html>.

<sup>90</sup> "Authorities and Precedents in International and Domestic Law for the Proposed American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, March 1, 2001, <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Indigenas.en.01/index.html>.

<sup>91</sup> *Ibid.*, articles X and XI.

individual or by States against one another, or a request for an advisory opinion, which can be addressed directly by the State concerned, by the Commission or by authorized OAS bodies.

a. *Contentious Cases*

Thus far, no State-to-State complaints have been filed before the Inter-American Court. Individuals do not have direct access to the Inter-American Court of Human Rights. Only States and the Commission do<sup>92</sup>. Victims of violations can appear on their own behalf, but only once the application made by the Commission for the referral of a case has been accepted by the Court<sup>93</sup>. They cannot directly request the Court to hear their case. The Court will not hear the case if its examination by the Inter-American Commission has not been completed.<sup>94</sup>

The process is similar to that of Canadian Courts: Applications are filed with the Secretariat with a brief indicating the claims, the facts and arguments pertaining to admissibility, facts supporting evidence and legal arguments, particulars concerning the witnesses the applicant intends to call, including expert witnesses, and the remedy sought (including reparations and costs). If the application is filed by the Commission, it must include the preliminary Report (article 50 Report).<sup>95</sup>

The respondent State files its brief within two months of the notification of the application. It states whether it accepts or rejects any of the specific facts and claims. It may also, at that time, raise preliminary objections. There is usually a period before the opening of the oral proceedings during which the parties enter additional written pleadings, with the authorization of the Court.

Hearings are public and are usually held at the seat of the Court. However, the Court can hold hearings elsewhere and, in exceptional circumstances, may also hold hearings in private. States that do not have a judge of their nationality on the bench hearing a case against them may appoint *ad hoc* judges.

---

<sup>92</sup> Article 61(1), *American Convention on Human Rights*

<sup>93</sup> *Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, article 23.

<sup>94</sup> Article 61(2), *American Convention on Human Rights*, as confirmed in: *In the matter of Viviana Gallardo et al.*, *supra*, note 67.

<sup>95</sup> Article 33(2), *Rules of Procedure of the Inter-American Court*.

At any stage of the proceedings, the parties may ask the Court for provisional measures to preserve the rights of the parties, or the Court may decide to order them on its own initiative in cases of extreme gravity or urgency, and whenever it is necessary in order to avoid irreparable harm to persons involved in the case.<sup>96</sup> If the Court is not sitting, the President can make the order.<sup>97</sup> The jurisprudence of the Inter-American Court reveals that provisional measures are frequently ordered. Between July 2000 and June 2001, for instance, they were ordered in 13 cases<sup>98</sup>, generally to protect the lives of witnesses and victims of the alleged violations.

Another characteristic of the Inter-American Court is the possibility of intervening in *amicus curiae*. There is no formal process for requesting permission to intervene. Parties wishing to intervene send a brief to the Court asking it to take it into consideration. Individuals and organizations that have a particular interest in the outcome of the case have made such requests and the Court has accepted *amicus* briefs on several occasions<sup>99</sup>, although it has also refused a brief in at least one instance<sup>100</sup>.

b. *Enforcement of the Court's Decisions*

There is no formal system for monitoring the execution of the Court's decisions partly because of a lack of funds and partly because the Court, at the moment, is only a part-time organization. However, the Court has begun to include a report on the enforcement of its decisions in its Annual Report to the General Assembly of the OAS.

---

<sup>96</sup> Article 25(1), *Rules of Procedure of the Inter-American Court*.

<sup>97</sup> Article 25(4), *Rules of Procedure of the Inter-American Court*. See for instance *Order of the President of the Inter-American Court of Human Rights of April 7, 2000. Provisional Measures in the Constitutional Court Case*.

<sup>98</sup> See "Serie E: Provisional Measures, n° 3, Compendium: July 2000 – June 2001.

<sup>99</sup> The following list of examples does not purport to be exhaustive: the Inter-American Press Association intervened in the *Bronstein Case*, several aboriginal organizations including the Assembly of First Nations intervened in the *Case of the Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni*; the International Commission of Jurists intervened in the *Bamaca Velasquez Case*; Rights International intervened in the *Benavides Cevallos Case* and in the *Suarez Rosero Case*. In this last case, the Center for International Human Rights Law also submitted an *amicus* brief. In the *Genie Lacayo Case* International Legal Advisors Esq. and the Foundation for the Development of International Law presented an *amicus* brief alleging the non-exhaustion of domestic remedies during the phase of preliminary objections.

<sup>100</sup> *Paniagua Morales et al. Case*, Ser. C, n° 37 (1998) at para. 43.

A witness before the Committee indicated that since 1995, the Court's record of compliance has been remarkable<sup>101</sup>. The turning point appears to have been the decision by Honduras to comply with the decisions of the Court in the *Velasquez* case (1988) and the *Godinez* case (1989), after Carlos Roberto Reina, a former judge on the Inter-American Court, was elected President of the country. Since then, there has been "substantial compliance in all of the cases"<sup>102</sup>.

Compliance with the Court's decisions compares favourably with the record of national courts, including courts of the United States. Every prisoner whose release has been ordered has in fact been released. Compliance with decisions awarding damages is substantial and although compliance with orders setting aside wrongful court decrees (such as those wrongfully charging victims or absolving perpetrators of responsibility) is not perfect, it has been described as "pretty good".<sup>103</sup>

Full compliance in matters of forced disappearance means conducting exhumations of suspected gravesites and identification of the body in order to return it to the family. It generally means complying with the order to conduct an investigation and prosecute the perpetrators, as well as paying damages to the family. If a government does not comply with a decision of the Court, the General Assembly of the OAS can, as a last resort, apply political pressure, but it has never done so<sup>104</sup>

#### *c. Requests for Advisory Opinions*

As mentioned earlier, any member State of the OAS including Canada can ask the Court for an advisory opinion on the interpretation of the *American Convention* as well as other Inter-American human rights treaties. These requests can also be about the compatibility of domestic legislation with international obligations under the Inter-American system. Consequently, if the government of Canada has any doubts about the scope and content of article 4(1) or any other

---

<sup>101</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:67 (Professor Cassel).

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:59 (Professor Cassel); Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:52 (Professor Dinah Shelton).

<sup>104</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:67 (Professor Cassel).

provision of the *American Convention*, or if any provincial government is concerned about the compatibility of its legislation with the Convention, it can ask for the Court's opinion. In the case of the provinces and the territories, the request would have to be made through the Government of Canada because, under the rules of international law, it is the entity with international sovereignty and the potential Party to the *American Convention*.

## IV. DISCUSSION OF ISSUES RAISED WITH THE COMMITTEE

### A. Government Concerns

Canadian government Officials have said<sup>105</sup> that the *Convention* has an impact on matters of provincial jurisdiction, making it difficult for Canada to proceed without the support of the provinces and territories. However, no details were given as to specific provincial issues because of concerns that the federal-provincial consultation process remain confidential. Some insight into federal and provincial concerns was provided by one witness, who believed they were unfounded<sup>106</sup>. The concerns were said to be:

- Lower standards than those of other international instruments. However, as pointed out by the witness, article 29 of the Convention provides that if there is a higher standard, it applies.
- Article 22 prohibiting the expulsion of nationals could be considered incompatible with Canadian law and practice authorizing the extradition of Canadians. However, as pointed out by the witness, expulsion is not synonymous with extradition and article 22 does not prevent the extradition of nationals.<sup>107</sup>
- Article 13, prohibiting prior censorship could be considered incompatible with Canadian legislation on hate propaganda. However, the Convention makes an exception in the case of hate propaganda. The witness also suggested that an interpretive declaration could be added.

<sup>105</sup> Department of Justice and Department of Foreign Affairs and International Trade.

<sup>106</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, pp. 9:42 – 9:44 (Warren Allmand, Rights and Democracy).

- Article 14, providing for the right of reply when one is injured by inaccurate or offensive statements, unknown in Canadian legislation. The witness suggested that since Canadian legislation does provide for reparation, the risk of a successful petition against Canada is minimal. This issue was the subject of further study by the Committee, as discussed below.<sup>108</sup>

Senior Canadian government officials expressed some more general concerns and provided reasons why the Government of Canada is reluctant to ratify the *American Convention*.

### **1. Ratification of the Convention will have little impact on Canadians**

Canadian government representatives have suggested that ratification of the Convention would have little impact on Canadians as Canada has a *Charter of Rights and Freedoms* as well as provincial and federal legislation protecting the human rights of Canadians.<sup>109</sup>

Although it is true that Canadians already enjoy protection under the Charter as well as federal and provincial human rights legislation, this Committee believes that human right norms and complaint mechanisms are developed for the benefit of individuals, not the State. It cannot be said that people have so much protection that they do not need any more. In addition, ratification of international treaties and recognition of the jurisdiction of the bodies created to oversee their implementation give another level of protection not afforded by domestic courts, especially in Canada where the absence of legislation implementing international treaties seriously limits the possibility of invoking them before the courts.

### **2. Ratification will raise the issue of the jurisdiction of the Inter-American Court**

Canadian government representatives alluded to the non-binding nature of the decisions from the human rights bodies to which Canada is subject, including the Inter-American Commission, as opposed to the binding decisions of the Inter-American Court.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> This opinion is shared by professors Flemming and McEvoy, Brief submitted to the Committee, March 31, 2003.

<sup>108</sup> See pp. 51-55.

<sup>109</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:14 (Elisabeth Eide).

### **3. Canada is already subject to the jurisdiction of the Inter-American Commission**

In this regard, officials expressed concerns about the lengthy delays in getting a decision from the Commission. This was said to be both a resource issue and an issue of the credibility of the Commission. The example given was that of the precautionary measures imposed on Canada with respect to immigration, requesting a stay of removal pending the Commission's consideration of a petition. Years later, Canada still awaits the Commission's conclusions.

The following example would tend to indicate that the Commission is not necessarily entirely responsible for delays, but that both Canada and the petitioners may contribute to them. On February 27, 2002, the Commission declared admissible a petition against Canada which had been filed on July 26, 1996. The petition alleged that the government of Canada bore international responsibility for the denial of fundamental human rights to a refugee from Sri Lanka.<sup>111</sup> It would appear, according to the Commission's report, that several requests for information were addressed to the Canadian government between August of 1996 and April of 1997, when the Commission granted Canada an extension until the end of June 1997. Canada presented its submission on the admissibility of the petition on July 31, 1997. The Commission forwarded it to the petitioners a few days later, giving them 30 days to respond. On October 23, 1997, the petitioners requested an extension until mid-November. On January 16, 1998, the Commission requested Canada to stay the pending deportation of Mr. Suresh from Canada until it had an opportunity to investigate the allegations made in his petition. The Commission held a hearing on February 23, 1998. Subsequent developments in Mr. Suresh's case in Canada, including a decision of the Supreme Court of Canada which held that Mr. Suresh was entitled to a new deportation hearing, led to the withdrawal of most of the issues raised in the initial petition, with the exception of those pertaining to the compatibility of his detention with the *American Declaration*.

---

<sup>110</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:14, 8:21 (Elisabeth Eide)

<sup>111</sup> *Manickavasagam Suresh v. Canada*, Report, N° 7/02, Petition 11.661, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2002*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 March 2003

In addition, as noted above, Committee members learned that the Commission is evolving and making an effort to address the issues that could adversely affect its credibility and effectiveness. As a Party to the *American Convention*, Canada would increase its chances of having a Canadian Commissioner, thereby enhancing the role it could play in bringing about necessary changes to improve the Inter-American system.

## B. Concerns of Non-Governmental Witnesses

Article 4 and particularly paragraph 1 protecting the right to life “in general from the moment of conception” was raised by most of the witnesses as the main source of concern. Other provisions of the Convention raise questions which appear easier to address.

### 1. The Right to Life

Article 4(1) of the *American Convention on Human Rights* guarantees the right to life “in general from the moment of conception”. The Inter-American Commission on Human Rights held, in a case against the United States, that the terms “in general” were added as a result of a compromise between OAS member States, and that article 4(1) did not impose any specific obligation on States with respect to abortion.<sup>112</sup> However, the Inter-American Court has not yet pronounced on this issue. Although one cannot discount the possibility that the *Baby Boy* decision be challenged in the future, one witness before the Committee suggested that it would not be easy to bring the issue before the Court as it would raise questions as to who is the alleged “victim” in such a case.<sup>113</sup>

No matter how difficult it may be, it cannot be denied that the issue could be raised again before the Commission<sup>114</sup>, or before the Court, if not by means of an individual petition, then through a request for an advisory opinion. Therefore, one cannot dismiss the concerns expressed by many witnesses about article 4(1) in the light of the current absence of Canadian legislation on the matter of abortion. Representatives from women’s associations in particular feared that the

---

<sup>112</sup> *Baby Boy Case*, Resolution 23/81, March 6, 1981, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1980-1981*, pp. 23-45, at 35.

<sup>113</sup> Committee Evidence, June 17, 2002, at 11:59 (Mr. Peter. Leuprecht).

<sup>114</sup> Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:15 (Jennifer Kitts, Action Canada for Population and Development).

provisions of article 4(1) could be used to prohibit abortions in Canada,<sup>115</sup> or even prevent access to some contraceptives such as the “morning-after pill”, intra-uterine devices or RU-486, which act after conception.<sup>116</sup> Even though article 4(1) does not impose an obligation to prohibit abortions, it may impose an obligation to regulate them. However, at the moment, there is no Canadian legislation or regulation with respect to abortions. The Supreme Court of Canada found in *R. v. Morgentaler*<sup>117</sup> that the procedure created under section 251 of the criminal Code for obtaining an abortion was incompatible with a woman’s right to the security of her person. No new provision has been adopted to replace s. 251.

One witness<sup>118</sup> suggested that in the light of subsequent developments in international law since the adoption of the *American Convention*, as well as the interpretation by the Human Rights Committee of article 6 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* guaranteeing the right to life, a woman’s right to abortion and access to adequate reproductive health services is an essential component of the right to life, security, and equality under international law. These developments have to be taken into account in order to interpret the scope and content of article 4(1) of the *American Convention*, given the requirement, under article 29, not to restrict the enjoyment of exercise of any right of freedom recognized by virtue of the laws of any State party or by virtue of another convention to which the State is a party. However, as underlined by Professor Lamarche, this analysis does not entirely resolve the issue for Canada.

In addition, research conducted by the Committee into the reports of various human rights treaty monitoring bodies concerning Latin-American States tends to indicate that the criminalization of abortion is considered to be incompatible with the rights of women to health and life.<sup>119</sup> However, these reports do not indicate recognition of a general right to abortion. The human

<sup>115</sup> Fédération des Femmes du Québec, Committee Evidence, May 27, 2002 , pp. 10:36 – 10:39 (Diane Matte, Gisèle Bourret).

<sup>116</sup> National Association of Women and the Law, Committee Evidence, May 27, 2002, at 10:41 (Andrée Côté).

<sup>117</sup> [1988] 1 S.C.R. 30.

<sup>118</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:9 (Professor Lucie Lamarche).

<sup>119</sup> See, for instance: Analysis of the Report from Antigua and Barbuda. 12/08/97. A/52/38/Rev.1, Part II, paras.228-272. (Concluding Observations/Comments of the Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women), at par. 258; Women and health: 02/02/99. CEDAW General Recommendation 24. (General Comments) CCPR/CO/70/ARG. (Concluding Observations/Comments of the Human Rights Committee), 3 November 2000; A/54/38,paras.337-401. (Concluding Observations/ Comments of the Committee on Social, Economic and Cultural Rights);

rights treaty monitoring bodies are not suggesting that States take the necessary measures to give women access to abortion. Rather, they are asking States to remove any criminal penalty imposed on women who undergo abortions so as to protect them from unsafe clandestine abortions. There does not seem to be any rule preventing States from regulating abortions.

The consensus among the witnesses who appeared before the Committee was that the *American Convention* should not be ratified without a reservation or an interpretative declaration regarding article 4(1). Experts consulted by the Committee, including members of the Inter-American Court and the Inter-American Commission share Canada's position as to the undesirability of reservations in general. However, they indicated that the Convention does not prohibit them from doing so and that as long as they are drafted in such a way as to preserve the object and purpose of the *American Convention*, reservations may be justifiable, especially in the case of a State that did not participate in the negotiation and the drafting of the Convention. This issue is discussed at greater length below.

## 2. Article 13: Freedom of Expression and Prohibition of Prior Censorship

One witness suggested that closer analysis of the compatibility of Canadian legislation with the provisions of article 13 prohibiting prior censorship might be required.<sup>120</sup> One witness<sup>121</sup> provided further insight into the scope of article 13 which prohibits prior censorship except for public entertainments, "for the sole purpose of moral protection of childhood and adolescence", under the terms of its paragraph 4. This Committee feels that the concept of "public entertainment" is vague and would recommend a statement of understanding of this provision as meaning any form of entertainment including, but not limited to, the Internet.

Article 13 allows others restrictions to freedom of expression by prescribing that hate propaganda as well as other forms of propaganda must be "considered as offences punishable by law". In addition, the Inter-American Court of Human Rights judges restrictions to freedom of expression "by reference to the legitimate needs of democratic societies" and requires that the restrictions "follow a compelling government interest", and that they "do not limit the right more

---

<sup>120</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:9 (Professor Lucie Lamarche, UQAM).

than necessary”<sup>122</sup>. Canadian legislation with respect to hate propaganda has to meet similar standards in order to be constitutional. Article 13 should not affect Canadian hate propaganda legislation. However, any remaining concern in this respect can be addressed by means of an interpretive declaration.

### 3. Article 14: Right of Reply

One witness stated that there are two ways of reading article 14: literally or in context. Although Canadian law does not appear to fully conform to the provisions of article 14, Canadian law does offer useful and effective remedies to victims of libel.<sup>123</sup> The witness suggested that compatibility with international law should not be analysed literally but rather in the context of their interdependence.

Subsequently, the Committee heard from an attorney with experience in freedom of the press, who expressed concerns about article 14, which in his view provides for an automatic and mandatory right of reply that is not provided for in provincial statutes.<sup>124</sup> Even the *Quebec Press Act*, which was said to offer the best protection to victims of erroneous or libellous statements, could be incompatible with the provisions of article 14. *The Quebec Press Act* provides an opportunity to reply, but it is optional and, if exercised, extinguishes the right to take legal action. On the other hand, the witness believes that article 14 gives an “automatic right of reply to anyone who happens to disagree with an article or an opinion published in a news medium”. He also expressed concern about the term “ideas” in the English version of article 14, which is very wide and subject to interpretation. He questioned the constitutionality of a mandatory right of reply and suggested a reservation to article 14.

Another witness heard by the Committee disagreed and stated that in her opinion, the right of reply is indeed mandatory, but it is not absolute. Article 14 contains an express reference to domestic law which states that the right to reply shall be exercised “under such conditions as the

---

<sup>121</sup> Professor Johanna Harrington, CLAIHR, Supplementary letter to the Committee, April 3, 2003.

<sup>122</sup> Series A No. 5, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85 of November 13, 1985.

<sup>123</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:12 (Professor Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>124</sup> Committee Evidence, March 17, 2003, at 3:6 – 3:17 (Mark Bantey, Gowling, Lafleur, Henderson).

law may establish". She believes that the inaccuracy or offensive nature of a statement would be decided by an objective, rather than subjective test.<sup>125</sup> As far as the inclusion of the term "ideas" in article 14, the witness pointed out that it does not appear in the Spanish, French or Portuguese versions. Canada could maintain that it is an incorrect translation of the original Spanish and include an interpretive declaration to this effect in ratifying the Convention.

There are, therefore, two issues related to article 14: the term "ideas" in the English version and the scope of the right of reply. With respect to the first issue, this Committee believes that Canada should make an interpretive declaration expressing its understanding that only offensive statements, not ideas, may trigger a right of reply. The second issue was the object of contradictory testimony, as indicated above.

During their fact-finding mission, Committee members heard from the Inter-American Commission's Special Rapporteur on Freedom of Expression that article 14 had been included so as to balance the very broad freedom of expression in the *American Convention*. However, the manner in which this right is to be exercised is left to the discretion of States, according to their own laws and regulations. The Convention does not prescribe any particular mechanism and does not contemplate an automatic right of reply whenever anyone feels offended by a statement. In Guatemala, for example, a tribunal must first establish the offensive, incorrect or libellous nature of the statement.

It should be noted that unlike the United Nations *Convention on the International Right of Correction* (the "United Nations Convention"), which aims at the protection of States against "false or distorted reports likely to injure friendly relations between States", the provisions of article 14 aim at the protection of individuals. The United Nations Convention virtually gives a State the right to demand that its correcting statement be published if it contends that a news dispatch will harm its relations with other States or its national prestige or dignity. However, this mechanism was put in place because, according to the Preamble of the United Nations Convention, the Contracting States felt that "it is not at present practicable to institute, on the international level, a procedure for verifying the accuracy of a report which might lead to the

---

<sup>125</sup> Committee Evidence, March 17, 2003, at 3:21 (Professor Joanna Harrington, CLAIHR).

imposition of penalties for the publication of false or distorted reports". Such an impracticality does not exist at the national level. There does not appear, therefore, to be any analogy between the right of reply under article 14 of the *American Convention* and the "Right of correction" in the United Nations Convention.

This Committee believes that the concern about the scope of the right of reply can be addressed by an interpretive declaration expressing Canada's understanding that the right of reply is not absolute and is exercised according to applicable domestic legislation.

#### 4. Property Rights

Questions were raised about the possible incompatibility of the individual right to property protected under article 21 of the *American Convention* and property rights of aboriginal peoples, which have been held by the Supreme Court of Canada to be collective in nature. However, the Inter-American Court of Human Rights has interpreted article 21 as including the collective property rights of indigenous communities.

It is the opinion of this Court that article 21 of the Convention protects the right to property in a sense which includes, among others, the rights of members of the indigenous communities within the framework of communal property, which is also recognized by the Constitution of Nicaragua.<sup>126</sup>

Therefore, it is this Committee's opinion that there is no incompatibility between the provisions of Canadian law respecting aboriginal title to land including section 35 of the *Constitution Act, 1982* and article 21 of the *American Convention*.

#### 5. Article 22(5): Expulsion of Nationals

Although article 22 did not generate much debate, one witness referred to the concern expressed by the Canadian government that the guarantee that "no one can be expelled from the territory of a State of which he is a national or be deprived of the right to enter it" could prevent the

---

<sup>126</sup> *The Case of the Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni v. Nicaragua*, Judgment of August 31, 2001, Series C, N° 79, at paras. 148-149.

extradition of Canadian nationals.<sup>127</sup> However, the witness stated that this concern is unfounded because “the Inter-American system has already said that that article does not apply to extradition”.<sup>128</sup>

The distinction between the terms “expulsion” and “extradition” in the reports of the Inter-American Commission does not appear to be very clear although it seems that “expulsion” is used in reference to aliens while “extradition” is used in reference to nationals.<sup>129</sup> In any event, this can easily be addressed by means of an interpretive declaration.

One witness suggested that the decision of the Supreme Court of Canada in the *Suresh* case meets the requirements of article 22(8) concerning the prohibition of deportation of foreigners back to their country of origin where they face the risk of violation of their right to life or personal freedom.<sup>130</sup>

#### 6. Article 24: Equality Rights

Concerns were expressed about the formulation of equality rights in the *Convention*, which does not seem to contemplate affirmative action programs. The International Centre for Rights and Democracy suggested that affirmative action is part of the right to equality under international law. This interpretation is shared by the Inter-American Commission on Human Rights.

The Committee’s research found that equality does not mean identical treatment for all under international law. The following Comment from the United Nations Human Rights Committee reflects the status of international law on this issue:

The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions, which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant. For example,

---

<sup>127</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:42 – 9:43 (Warren Allmand, Rights and Democracy).

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Report N° 2/92, Case 10.289 , Costa Rica , February 4, 1992 Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1992.

<sup>130</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:9 (Lucie Lamarche, UQAM).

in a State where the general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions. Such action may involve granting for a time to the part of the population concerned certain preferential treatment in specific matters as compared with the rest of the population. However, as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant.<sup>131</sup>

In fact, the Human Rights Committee has on occasion expressly recommended that affirmative action programs be implemented when necessary to ensure effective equality:

The Committee emphasizes the need for the government to increase its efforts to prevent and eliminate persisting discriminatory attitudes and prejudices against persons belonging to minority groups and women including, where appropriate, through the adoption of affirmative action.<sup>132</sup>

Given that article 29 (b) of the *American Convention* expressly provides that the *Convention* cannot be interpreted so as to offer less protection than other human rights treaties such as the *International Covenant on Civil and Political Rights* to which Canada is a Party, there would not appear to be any reason why article 29 should be interpreted as excluding affirmative action programs. In fact, members of the Inter-American Commission referred the Committee to the work of the Human Rights Committee as reflecting the status of international law on this issue. In addition, as pointed out to the Committee by members of the Inter-American Commission, there are no references to affirmative action programs in other general human rights treaties, included the International Covenant on Civil and Political Rights, which Canada has ratified.

## 7. Article 28: Federal Clause

Committee members wondered about the federal clause in article 28 of the Convention. When asked if there were problems in the United States given the federal state principle, Professor

<sup>131</sup> Human Rights Committee, General Comment 18, Non-discrimination (Thirty-seventh session, 1989), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRGEN\1\Rev.1 at 26 (1994)., at para. 10.

<sup>132</sup> Human Rights Committee, Comments on United States of America, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add 50 (1995) at para. 30.

Cassel referred to the case against Mexico where the Commission found that article 28 of the Convention requires that the central government take responsibility for compliance with the Convention by its constituent units. The United States has a standard declaration on federalism that says that the federal government takes responsibility for compliance in its areas of jurisdiction only.

Professor Shelton explained that the federal clause in the *American Convention* was included at the insistence of the United States and her interpretation is that it preserves the division of powers and governance structures of federal States such as Canada.<sup>133</sup> However, concerns remain in the light of the interpretation of article 28 by the Inter-American Commission.

The Inter-American Commission has interpreted article 28 of the *American Convention*, in two cases concerning Mexico, as imposing on the central government responsibility for implementing the Convention regardless of its constitutional division of powers. It has applied the same interpretation to Brazil. This interpretation would appear inconsistent with the wording of article 28(1) of the Convention:

Where a State Party is constituted as a federal State, the national government of such State Party shall implement all the provisions of the Convention over whose subject matter it exercises legislative and judicial jurisdiction.

With respect to its constituent units, the responsibility of the central government seems to be limited to taking “suitable measures in accordance with its constitution and its laws, to the end that the competent authorities of the constituent units may adopt appropriate provisions for the fulfilment of this Convention.”

However, it is worth recalling that, although hesitant at first, Canada did ratify the *International Covenant on Civil and Political Rights*, which expressly confirms the responsibility of the federal government for the application of the Covenant throughout the entire Canadian territory regardless of the country’s internal structure. This led the Canadian government to sign an agreement with the provinces in order to address, *inter alia*, the situation where provincial

---

<sup>133</sup> Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:45 (Professor Dinah Shelton).

legislation or institutions are said to be the source of violations alleged in a petition before an international body. Canada therefore does not need a federal clause to become a party to an international human rights treaty, and the narrow interpretation of article 28 by both the Inter-American Commission and the Inter-American Court should not be an obstacle to Canadian ratification of the Convention.

### C. Discussion of Interpretive Declarations and Reservations

The Department of Foreign Affairs and International trade (DFAIT) has stated that the Convention was negotiated without Canada's participation. The Department of Justice added that the Convention was drafted in old language that does not reflect Canadian understanding of the law.<sup>134</sup> Consequently, a large number of reservations and statements of understanding would be required before Canada could ratify the *American Convention*.

The Committee was told that ratifying the Convention with numerous reservations and interpretive declarations, which the government views as necessary, would be a departure from Canada's position and would reduce Canada's credibility as well as undermine its ability to convince others to withdraw their reservations.<sup>135</sup> However, non ratification of the Convention could also undermine Canada's credibility. One witness pointed out that non ratification limited Canada's ability to convince Trinidad and Tobago and Peru to reconsider when they threatened to withdraw from the Convention.<sup>136</sup> Indeed, Committee members were reminded of this incident when they met the Inter-American Commission on Human Rights. Peru's objection to Canada's interference, arguing that it was in no position to tell anyone what to do, placed Canada in the embarrassing situation of having to explain why it had not yet ratified the Convention.

Some witnesses before the Committee favoured an interpretive declaration with respect to article 4(1), rather than a reservation. Some felt that a reservation would be inadmissible because of the

<sup>134</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:11 (John Holmes), 8:13 (Elizabeth Eide).

<sup>135</sup> Committee Evidence, March 18, 2002, at 8:11 (John Holmes).

<sup>136</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:54 (Warren Allmand, Rights and Democracy).

fundamental nature of the right to life,<sup>137</sup> while others believed that because of its purpose, an interpretive declaration might be interpreted as a reservation.<sup>138</sup> One witness suggested a conditional interpretive declaration that would make Canada's ratification of the Convention conditional upon acceptance of its understanding of article 4(1).<sup>139</sup>

Mr. Leuprecht was of the opinion that reservations could be justified even if, in principle, Canada does not like to make reservations.<sup>140</sup> He does not believe that distinctions between reservations and interpretive declarations are important and does not favour one over the other. His opinion is that it is preferable to ratify the Convention with interpretive statements or reservations than not to ratify it at all. He believes the debate around article 4 to be "artificial" in that it can be overcome easily by means of a reservation or an interpretive declaration. He added that in his opinion there is little risk of a case being made against Canada for not taking any legislative action with respect to abortion<sup>141</sup>.

The Committee conducted its own research and found that according to the International Law Commission, the body entrusted with the codification of international law:

"Interpretative declaration" means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or by an international organization whereby that State or that organization purports to specify or clarify the meaning or scope attributed by the declarant to a treaty or to certain of its provisions.<sup>142</sup>

In theory, an interpretive declaration differs from a reservation to the extent that it does not attempt to suspend or alter the application of certain provisions of a treaty, but rather to explain the meaning that a State intends to give them.

In addition, the International Law Commission distinguishes between simple and conditional interpretive declarations. A conditional interpretive declaration is a unilateral statement whereby

---

<sup>137</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:11 (Professor Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>138</sup> Committee Evidence, May 27, at 10:49 (Andrée Côté, National Association of Women and the Law).

<sup>139</sup> Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:29 (Jennifer Kitts, Action Canada for Population and Development).

<sup>140</sup> Committee Evidence, June 17, 2002, at 11:56 – 11:57.

<sup>141</sup> *Ibid.*, at 11:58 – 11:59.

<sup>142</sup> Report of the International Law Commission, 2001, Chapter VI, "Reservations to Treaties", art. 1.2.

the State “subjects its consent to be bound by the treaty to a specific interpretation of the treaty or certain provisions thereof”.<sup>143</sup> Whereas simple interpretive declarations may theoretically be formulated at any time,<sup>144</sup> conditional declarations can only be made at the time of ratification, adherence or accession to the treaty.<sup>145</sup>

Under the terms of article 2(d) of the *Vienna Convention on the Law of Treaties*:

“Reservation” means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State.

The Vienna Convention has codified and expanded upon the principles established by the International Court of Justice in its advisory opinion of May 28, 1951, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*:

- Reservations are valid if the treaty concerned permits them. In this case, no formal acceptance by other State Parties is required.
- If the treaty is silent on the issue, reservations are valid only if they are compatible with the object and purpose of the treaty. In such cases, State Parties will be deemed to have accepted the reservation unless they express their objections within a period of twelve months following notification.

Under article 75, of the *American Convention on Human Rights*, reservations are permitted:

The Convention shall be subject to reservations only in conformity with the provisions of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* signed on May 23, 1969.

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, at 457.

<sup>144</sup> Unless the treaty itself prohibits it or prescribes the specific times when interpretive declarations can be made. In addition, if the other State parties have relied on an interpretive declaration its author may be estopped from modifying it subsequently.

<sup>145</sup> *Ibid.*, at 499.

In its advisory opinion of September 25, 1982, the Inter-American Court of Human Rights has held that in view of the reference to the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, article 75 of the *American Convention* “must be deemed to permit States to ratify or adhere to the Convention with whatever reservations they wish to make, provided only that such reservations are not incompatible with the object and purpose of the Convention.”<sup>146</sup> The Court also held that although as a general principle, a reservation to a fundamental right such as the right to life (non derogable right) would be incompatible with the object and purpose of the Convention, “the situation would be different if a reservation sought merely to restrict certain aspects of a non-derogable right without depriving the right as a whole of its basic purpose”.<sup>147</sup>

It would appear that both the option of an interpretive declaration and of a reservation are open to Canada. However, one should be aware of the jurisprudence of the European Court of Human Rights with respect to interpretive declarations that seem to have been made in order to avoid the rules regarding reservations or the criticism usually associated with them. The Court decided to treat as a reservation a declaration which purported to exclude certain categories of proceedings from the scope of the right to a fair trial, so as to avoid a broad judicial interpretation of the right. It applied the rules relative to reservations to assess the validity of the interpretive declaration:

In order to establish the legal character of such a declaration, one must look behind the title given to it and seek to determine the substantive content.

[...]

Accordingly, it will examine the validity of the interpretative declaration in question, as in the case of a reservation, in the context of this provision.<sup>148</sup>

This means, *inter alia*, that the interpretive declaration has to be compatible with the object and purpose of the treaty in question and that it can only be made at the time of ratification, adhesion

---

<sup>146</sup> *The Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights*, OC-2/82, at par. 22.

<sup>147</sup> *Restrictions to the Death Penalty(arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights)*, OC-3/83, 8 September 1983, at par. 61.

<sup>148</sup> *Case of Belilos v. Switzerland*, Judgment of 29/04/1988, at par. 49, Application number 00010328/83.

or accession to the treaty. This precedent is reflected in the *Draft Guidelines on Reservations to Treaties* developed by the International Law Commission:

- Under article 1.1.4 of the Draft Guidelines, “A unilateral statement formulated by a State or an international organization when that State or that organization expresses its consent to be bound by a treaty by which its authors purports to limit the obligations imposed on it by the treaty constitutes a reservation.”
- Under article 1.3 of the Draft Guidelines, “the character of a unilateral statement as a reservation or an interpretative declaration is determined by the legal effect it purports to produce”.
- Under article 1.3.1, “To determine whether a unilateral statement formulated by a State or an international organization in respect of a treaty is a reservation or an interpretative declaration, it is appropriate to interpret the statement in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms, in light of the treaty to which it refers. Due regard shall be given to the intention of the State or the international organization concerned at the time the statement was formulated.”<sup>149</sup>

All these elements should be taken into account to decide whether to make a reservation or an interpretive declaration to article 4, to ensure that it can withstand the scrutiny of the Inter-American Commission and the Inter-American Court.

#### **D. Advantages to Ratification**

##### **1. Strengthening the Inter-American system**

Canada’s leadership can be important in solidifying democracy and human rights. As a bilingual country it could be an important source of leadership both for the English-speaking Caribbean countries and for Haiti.<sup>150</sup> With increasing talk of expanding the free trade area in the Americas, the need for regional human rights has never been greater. Canadian participation would

---

<sup>149</sup> *Report of the International law Commission, supra*, note 1.

<sup>150</sup> Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:37 (Professor Dinah Shelton).

strengthen the Inter-American system and increase both Canada's credibility in the general area of human rights and our ability to bring about any required reforms.<sup>151</sup>

Although Canada is by no means inactive in the area of human rights in the Americas, as a party to the Convention, it could play a more effective role. As stated by one witness: "once you are inside a club, you are taken much more seriously if you have recommendations about how that club should improve its practices".<sup>152</sup>

As Canada becomes increasingly "part of" the Americas and builds closer political and economic ties with its OAS partners, human rights must be part of the equation. Strengthening the system is also achieved through compliance with the decisions of its institutions. Ratification of the Convention would allow recognition of the Court's jurisdiction over contentious matters. Canada would enhance its role as a human rights champion if it showed willingness to stand with the other States Parties and accept the judgment of the Inter-American Court when it finds that Canada is not fulfilling its obligations.<sup>153</sup> Canada could also contribute to the Court's voluntary fund for contributions thereby significantly increasing the Court's budget and its material capacity.<sup>154</sup>

As a party to the Convention Canada would be able to nominate candidates for election to the Inter-American Commission and the Inter-American Court. Committee members were told that Canadian judges and commissioners could contribute tremendously by bringing a common law perspective to the jurisprudence of the Court.<sup>155</sup>

## 2. Increased Protection of Human Rights for Canadians

Ratification of the *American Convention* would make it possible for Canada to ratify the *San Salvador Protocol on social, economic and cultural rights*. This would trigger the reporting obligations States Parties undertake under article 19 of the Protocol, which requires that they

---

<sup>151</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, John W. Graham, FOCAL.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Committee Evidence, May 27, 2002, at 10:76 (Alex Neve, Amnesty International).

<sup>154</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:61 (Professor Cassel).

"submit periodic reports on the progressive measures they have taken to ensure due respect for the rights set forth in this Protocol". It would also give Canadians access to the Inter-American Commission in cases of violations of trade union rights as well as the right to education.<sup>156</sup>

Ratification of the Convention would also enhance human rights protection in Canada in other ways. One witness referred to social origin as a prohibited ground of discrimination in the *American Convention*<sup>157</sup>, also to be found in the International Covenant on Civil and Political Rights to which Canada is a party. In addition, Canadians would enjoy protection of the right to property under the *American Convention*. One witness referred to a recent decision of the Inter-American Court, which relied on the right to property to conclude that States have specific obligations with respect to aboriginal lands<sup>158</sup>.

### 3. Increased Protection of Women's Rights in the Americas

The Committee heard about the role Canada could play to enhance the protection of women's rights in the Americas from the witnesses who appeared before it<sup>159</sup>, and from the officials and NGO representatives it met during its fact-finding mission.

One example given was that of a Canadian interpretive declaration or reservation to article 4, which could benefit Latin-American women<sup>160</sup> as the Canadian interpretation of the right to life with respect to abortion made its way into the Inter-American Court's jurisprudence.

Another witness referred to the Canadian constitutional standards with respect to equality rights, which feminist groups in Latin America hope they would benefit from as a result of Canadian ratification of the Convention.<sup>161</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Committee Evidence, May 27, 2002, at 10:55 – 10:56 (John Foster, North-South Institute).

<sup>157</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:8 (Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:50 (Geneviève Lessard, Rights and Democracy); Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:19 (Professor Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>160</sup> Committee Evidence, April 29, 2002, at 9:50 (Geneviève Lessard, Rights and Democracy).

<sup>161</sup> Committee Evidence, May 6, 2002, at 10:19 (Lucie Lamarche, UQAM).

#### 4. Stimulating United States and Caribbean participation

United States ratification of the Convention is not out of the question and although it may not be high in the priorities of the current administration, this could change later. One US argument is that Canada has not ratified so why should the US. By removing this argument Canada could perhaps help any future move towards US ratification of the *Convention*.<sup>162</sup> Canadian ratification of the Convention, bringing another common law country “on board” could also stimulate participation of the Caribbean countries.

#### 5. Greater Precision of the American Convention

Professor Shelton stated that the American Declaration, which was not intended to be legally binding, was not drafted as a treaty and that its terms are therefore broad and often vague. Its provisions required allowing a great deal of interpretation to the Inter-American Commission on Human Rights, which has broad and quite considerable powers. The more precise formulation of the Convention leaves less room for interpretation.<sup>163</sup>

### V. The Committee’s Conclusions and Recommendations

All the witnesses who appeared before the Committee as well as the persons and organisations who expressed their position at the roundtable organised by the League of Rights and Freedoms for Saguenay-Lac-Saint-Jean were in favour of Canadian ratification of the Convention.<sup>164</sup>

Few, if any, of the Government concerns seem to pose an insurmountable obstacle to Canadian ratification of the Convention. This conclusion is, however, based on limited information from Government sources. Although officials of the Federal Government did appear before the Committee, they said that they could not give any information concerning possible provincial

<sup>162</sup> Committee Evidence, April 26, 2002, at 9:61 (Professor Cassel, Centre for International Human Rights, Northwestern University)

<sup>163</sup> Committee Evidence, June 3, 2002, at 11:35 (Professor Dinah Shelton)

<sup>164</sup> Jean-Guy Girard, Centre for international solidarity of Saguenay-Lac-Saint-Jean; Luc Connolly, Conseil des Montagnais de Masteuiatsh; Steeve Émond, MÉPAQ.

and territorial concerns, invoking the confidentiality of the federal-provincial-territorial consultation process. The provincial and territorial governments have declined the Committee's invitation to appear and although some indicated that they may forward a written response, thus far the Committee has not had the benefit of any information from provincial and territorial sources. In fact, the Committee has had no indication that the federal-provincial-territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights is actually meeting regularly to discuss the *American Convention*. The arguments put forward by the Government of Canada to justify not ratifying the Convention are essentially the same arguments we have been hearing over the past thirteen years, since Canada joined the Organization of American States.

Canada is proud of its well-deserved reputation as a world leader in human rights and yet, it is still standing on the sidelines of the Inter-American system for the protection of human rights. Without wishing to downplay the Canada's role since 1990, the fact remains that Canada is not party to the *American Convention* and its Protocols. Canada has not recognized the jurisdiction of the Inter-American Court over contentious matters thereby depriving Canadians of full access to the Inter-American system. Canada claims that it has concerns, but it has not availed itself of the possibility to request the advisory opinion of the Inter-American Court of Human Rights. There is no Canadian judge or Canadian commissioner, and although at the moment Canadian lawyers are assisting the Inter-American Commission on Human Rights, no Canadian lawyer works with the Inter-American Court. Canada may not be totally inactive with respect to human rights in the Americas, but it clearly is not doing all that it could.

Unless a timeframe is put in place, this Committee fears that little progress will be made towards ratification of the Convention.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that the Government of Canada take all necessary action to ratify the *American Convention on Human Rights*, with a view to achieving ratification by July 18, 2008, which is the thirtieth anniversary of the entry into force of the American Convention.**

Ratification of the Convention would be incomplete if it did not include a declaration that Canada recognizes the jurisdiction of the Court on all matters relating to the interpretation or application of the *American Convention*.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that Canada make such a declaration upon depositing its instruments of ratification or adherence, as provided for under article 62 of the Convention.**

The Committee deplores the mystery surrounding the federal-provincial-territorial consultation process. There can be no public debate if the public does not know what the concerns of the respective governments are. Nor can there be academic analysis and deliberation. Government officials claim that ratifying the *American Convention* will have little impact on Canadians but though the hearings, the Committee discovered that few Canadians actually know about the Convention. Members of the Inter-American Court asked the Committee what was the perception of the Canadian population with respect to the Convention and underlined the importance of the participation of civil society in the debate. The Committee agrees.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that the federal-provincial-territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights identify specific provisions of the Convention that raise concerns and inform the Canadian public about them so as to foster debate and a search for solutions.**

It is possible that the study of the compatibility of federal, provincial and territorial legislation may leave some concerns unresolved. If so, the Committee believes that Canada should make the necessary interpretative statements or reservations. Interpretive statements would seem more in keeping with the Canadian tradition of limiting the use of reservations, and may be adequate with respect to some provisions such as the prohibition on prior censorship under article 13 and the right of reply under article 14. The issue of article 4(1) and more precisely of the scope and content of the right to life with respect to abortion, is admittedly more complex.

The opinion stated by several experts before the Committee to the effect that Canada could justify making a reservation since it had not participated in the negotiation and drafting of the Convention seemed to be shared by members of the Inter-American Commission and the Inter-American Court. As long as it is drafted in a way that is compatible with the object and purpose of the Convention, a reservation can be justified. Senior Canadian officials argued that Canada's credibility was at stake. However, Canada may be losing more credibility by giving the impression that it is using its position on reservations as an excuse not to ratify the Convention.

**Recommendations:**

**The Committee recommends that the Government of Canada consider making an interpretive declaration to article 13 to express its understanding that the expression “public entertainment” includes, *inter alia*, the Internet. The declaration could also include Canada’s understanding that the provisions of article 13 do not affect Canadian hate propaganda legislation, if deemed necessary.**

**The Committee further recommends that the Government of Canada consider making an interpretive declaration to express its understanding that the right of reply under article 14 is not absolute and that it is exercised according to applicable provincial legislation.**

**The Committee also recommends that Canada consider making a reservation to article 4(1) in order to address concerns related to the preservation of the status quo, in Canadian law, with respect to abortion. This reservation should be drafted so as to make it clear that Canada does not seek to deprive the right to life as a whole of its basic purpose, but merely to restrict certain aspects of it, as suggested by the Inter-American Court of Human Rights.**

Finally, although Canada claims to be an active participant in the Inter-American system for the protection of human rights, it has done little at home to promote the system. The fiftieth anniversary of the *American Declaration of the Rights and Duties of Man* went virtually unnoticed in Canada. Several witnesses before the Committee admitted to having only recently become interested in the *American Convention* only because they knew little about it until

recently. The Committee had difficulty finding Canadian experts on the Inter-American system and the Convention. Although the Study of this Committee has fostered some interest, more needs to be done, especially if all sectors of civil society are to be able to participate in public discussions concerning the *American Convention*.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that as the Government of Canada takes appropriate steps towards ratification of the *American Convention*, it should actively engage in the promotion of the Convention and of the entire Inter-American system for the protection of human rights.**

## **APPENDIX A: WITNESSES**

### **First Session, Thirty-Seventh Parliament**

- March 18, 2002      *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*  
                         Alexandra Bugailiskis, Director General, Latin America and  
                         Caribbean Bureau  
                         John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law  
                         Division
- From the Department of Justice:*  
                         Elisabeth Eid, Acting Director, Human Rights Law Section
- As an individual:*  
                         Timothy Ross Wilson
- April 15, 2002      *As individuals:*  
                         The Right Honourable Antonio Lamer, P.C.  
                         The Very Reverend the Honourable Lois Wilson  
                         Professor A. Wayne MacKay, President, Mount Allison University  
                         Professor Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton  
                         Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa
- April 29, 2002:      *From Rights & Democracy:*  
                         The Honourable Warren Allmand, P.C., Q.C., President  
                         Geneviève Lessard, Assistant Coordinator, Democratic  
                         Development Programme
- As an individual:*  
                         Douglas Cassel, Director, Centre for International Human Rights,  
                         Northwestern University, Illinois
- May 6, 2002      *As an individual:*  
                         Professor Lucie Lamarche, Faculty of Law, University of  
                         Quebec at Montreal
- From the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL):*  
                         John W. Graham, Chairman of the Board of Directors  
                         Sharon O'Regan, Deputy Director
- May 27, 2002      *From the Fédération des femmes du Québec:*  
                         Diana Matte, Coordinator, World March of Women  
                         Gisèle Bourret, Representative

*From the National Association of Women and the Law:*  
Andrée Côté, Director of Legislation and Law Reform

*As an individual:*

John W. Foster, Principal Researcher (Civil Society), North-South Institute

*From Amnesty International Canada:*

Alex Neve, Secretary General  
Andrew Thompson, Chile / Peru Coordinator

June 3, 2002

*From Action Canada for Population and Development:*

Jennifer Kitts, Senior Advisor, Sexual and Reproductive Rights  
Katherine McDonald, Executive Director

*From the National Action Committee on the Status of Women:*

Sungee John, Secretary, Executive Board

*As an individual:*

Dinah L. Shelton, University of Notre Dame Law School, Indiana

June 17, 2002

*As an individual:*

Peter Leuprecht, Dean, Faculty of Law, McGill University

*From the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee):*

Roméo Saganash, Director of Quebec Relations  
Brian Craik, Director of Federal Relations  
Robert Epstein, Consultant

### **Fact-Finding Visit to San José, Costa Rica, September 4 to 7, 2002**

September 4, 2002    *From the Canadian Embassy in Costa Rica:*

H.E. Louise Léger, Ambassador  
Ted Mackay, First Secretary  
David Morris, Counsellor, Development Aid  
Sylvie Gariepy, First Secretary (Commercial)  
David Smart, First Secretary (Administration) and Consul  
Jean Séneau, Third Secretary (Administration) and Vice-Consul  
Elaine Iraegui, Attaché

*Members of the Legal Affairs Committee:*

José Miguel Corrales Bolaños, Chair  
Ruth Montoya Rojas, Secretary  
Emilia Maria Rodriguez Arias  
Federico Malavassi Calvo

Laura Chinchilla Miranda  
Carlos Benavides Jiménez  
Federico Vaargas Ulloa  
Gloria Valerín Rodríguez  
Mario Redondón Poveda

*Members of the International Affairs Committee:*

Ligi Zúñiga Clachar  
Maria des Rocio Ulloa Solana  
Julián Watson Pomear  
Juan José Vargas Fall  
Frederico Malavassi Calvo

*From the Inter-American Court of Human Rights:*

*Judges:*

Antônio A. Cançado Trindade, President (Brazil)  
Alirio Abreu Burelli, Vice President (Venezuela)  
Oliver Jackman, Justice (Barbados)  
Hernán Salgado Pesantes, Justice (Ecuador)  
Sergio García Ramírez, Justice (Mexico)  
Carlos Vicente de Roux Rengifo, Justice (Colombia)

*Court Personnel:*

Manuel E. Ventura Robles, Secretary  
Pablo Saavedra Alessandri, Assistant Secretary

September 5, 2002    *From the Inter-American Commission on Human Rights:*

*Commissioners:*

Juan Méndez, President (Argentina)  
Marta Atolaguirre Larraondo, First Vice-President (Guatemala)  
José Zalaquett, Second Vice-President (Chile)  
Robert K. Goldman, Commissioner (U.S.)  
Clare Kamau Roberts, Commissioner (Antigua and Barbuda)  
Julio Prado Vallejo, Commissioner (Ecuador)  
Susana Villarána, Commissioner (Peru)

*Commission Staff:*

Santiago Canton, Executive Secretary  
Ariel Dulitzky, Senior Specialist and Legal Director  
Christina Cerna, Commission Specialist  
Brian Tittemore, Commission Specialist  
Ignacio Alvarez, Commission Specialist  
Mario Lopez, Commission Specialist

*From the Office of the Ombudsman for Costa Rica:*

José Manuel Echandi, Ombudsman (*Defensor de los habitantes*)  
Max Esquivel, Assistant Ombudsman

*From the Inter-American Institute of Human Rights:*

Elizabeth Odio, Member of the Board of Directors  
Gilda Pacheco, Interim Director  
Gerardo Sánchez, Program Officer Ombudsman  
Lorena González, Program Officer Ombudsman

*From the Centre for Justice and International Law (CEJIL):*

September 6, 2002      *Round table discussion – participating groups:*

Casa Alianza (Covenant House) - Street Children  
Fundación Pan y Amor (Bread and Love Foundation) - Child Labour  
CIDA Gender Coordinator  
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees  
Mesa Indigena (National Indigenous Roundtable)

## **Second Session, Thirty-Seventh Parliament**

March 17, 2003      *From Gowling Lafleur Henderson:*  
                          Mark Bantey

*On behalf of the Canadian Lawyers for International Human Rights:*

Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law, University  
of Western Ontario  
Allan McChesney, Consultant

March 31, 2003      *From the University of New Brunswick, Faculty of Law:*  
                          Professor Don Fleming  
                          Professor John McEvoy

## **APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING THIS STUDY**

### Briefs and Other Documents Received from Witnesses and Other Individuals

1. Action Canada for Population and Development, Presentation of Jennifer Kitts and Katherine MacDonald and accompanying documents, June 3, 2002
2. Action Canada for Population and Development, Article from the Globe and Mail, "Not telling them won't help" by Katherine MacDonald
3. Action Canada for Population and Development, Canadian Medical Association Journal, April 30, 2002, Vol. 166, No. 9
4. Action Canada for Population and Development, Statement made by Gilbert Laurin, Minister Counsellor, Permanent Mission of Canada to the United Nations, at the 27<sup>th</sup> Special Session of the General Assembly, Special Session on Children, May 10, 2002
5. Amnesty International, Presentation of Alex Neve,
6. Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Presentation of John Graham and accompanying documents, May 6, 2002
7. Professor Douglass Cassell, Presentation and accompanying documents, April 29, 2002
8. Department of Foreign Affairs and International Trade, Presentations of Alexandra Bugailiskis and John Holmes and accompanying documents, March 18, 2002
9. John W. Foster, Presentation and accompanying documents, May 7, 2002
10. Professor Pierre Foucher, Presentation and accompanying documents, April 15, 2002
11. Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee), Presentation of Roméo Saganash, June 17, 2002
12. Professor Martha Jackman, "What's Wrong With Social and Economic Rights?", (2000) 11 *National Journal of Constitutional Law* 235-46
13. Department of Justice Canada, Presentation of Elisabeth Eid, March 18, 2002
14. Professor Lucie Lamarche, Presentation (French only)
15. Professor A. Wayne MacKay "The Legislature, the Executive and the Courts: The Delicate Balance of Power" or "Who Is Running This Country Anyway?"
16. National Association of Women and the Law, Presentation of Andrée Côté, May 27, 2002
17. Rassemblement canadien pour le Liban "Human Rights Abuse and Democracy Deterioration in Lebanon" February 2002
18. Rights & Democracy, Note on the "Baby Boy" case
19. Rights & Democracy, Letter from Professor Rebecca Cook of the University of Toronto to Rights & Democracy regarding Canadian ratification of the American Convention on Human Rights
20. Rights & Democracy, Paper prepared by John Foster on the San Salvador Protocol and its possible benefits for Canadians
21. Rights & Democracy, General Comment 28 of the International Covenant on Civil and Political Rights of the United Nations
22. Rights & Democracy, Short summary of the Awá Tingni case
23. Rights & Democracy, Brief to the Canadian government regarding ratification of the American Convention on Human Rights, May 19, 2000

24. Rights & Democracy, “Canadian Ratification of the American Convention on Human Rights” by William A. Schabas
25. Rights & Democracy, “Understanding and Reservations” by David Matas
26. Rights & Democracy, “Canadian Ratification of the American Convention on Human Rights: Draft Interpretative Declaration”, As proposed by Professor Rebecca Cook of the University of Toronto in February 2002
27. Rights & Democracy, Latin American women’s rights organizations’ representatives on Canadian ratification of the American Convention on Human Rights
28. Rights & Democracy, Letter from David Kilgour, Secretary of State (Latin America and Africa), Department of Foreign Affairs and International Trade, to Warren Allmand, President of Rights & Democracy
29. The Very Reverend the Honourable Lois Wilson, “Human Rights Linkages Initiative” Fall 1999 National Consultation, Final Report
30. Timothy Ross Wilson, Presentation, March 18, 2002

#### Other Documents

1. Canada’s position with respect to the American Convention on Human Rights
2. The American Convention on Human Rights
3. Report on the Fact-Finding Mission to Costa Rica, September 3-7, 2002
4. Study of the American Convention on Human Rights: Issues identified and concerns raised by the members of the Committee – Suggested topics of discussion
5. Summary of Testimony on the American Convention on Human Rights
6. The Inter-American System for the Protection of Human Rights: An overview through the 2000 Annual Reports of the Inter-American Commission and the Inter-American Courts of Human Rights
7. “Action Canada for Population and Development: 2001 Monitoring Report on Children and Adolescents”
8. c/o Action Canada for Population and Development: “International Sexual and Reproductive Rights Coalition; A Fact Sheet Series – Basic Information, Key Actions and International Commitments”
9. Amnesty International Canada – “Real Security: A Human Rights Agenda for Canada”
10. Canadian Foundation for the Americas – “Organization of American States: Inter-American Democratic Charter”
11. “Description, Analysis and Evaluation of the Interamerican Human Rights System from the Viewpoint of a Canadian and a Costa Rican” by Timothy Ross Wilson

## APPENDIX C: SIGNATURES AND CURRENT STATUS OF RATIFICATIONS

### AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS "PACT OF SAN JOSE, COSTA RICA"

(Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969)

ENTRY INTO FORCE: 18 July 1978, in accordance with Article 74.2 of the Convention.

DEPOSITORY: OAS General Secretariat (Original instrument and ratifications).

TEXT: OAS, Treaty Series, N° 36.

UN REGISTRATION: 27 August 1979, N° 17955 \*

(\* Source: [www.cidh.org/basicos/basic4.htm](http://www.cidh.org/basicos/basic4.htm))

SIGNATORY COUNTRIES	DATE DEPOSIT RATIFICATION OR ACCESSION	DATE OF ACCEPTANCE OF THE JURISDICTION OF THE COURT	
1 - Argentina*	5 September 1984 a	5 September	1984
2 - Barbados	27 November 1982 b	4 June	2000
Bolivia	19 July 1979 c, w	27 July	1993
Brazil	25 September 1992 t	10 December	1998
3 - Chile*	21 August 1990 g	21 August	1990
Colombia*	31 July 1973 n	21 June	1985
Costa Rica*	8 April 1970 d	2 July	1980
Dominica	3 June 1993		
4 - Dominican Republic	19 April 1978 z	25 March	1999
5 - Ecuador*	28 December 1977 e	13 August	1984
El Salvador	23 June 1978 f, x	6 June	1995
6 - Grenada	18 July 1978		
Guatemala	25 May 1978 g	9 March	1987
Haiti	27 September 1977 c, y	20 March	1998

Honduras	8 September 1977	<b>h</b>	9 September	1981
<b>7 - Jamaica*</b>	7 August 1978	<b>i</b>		
Mexico	3 April 1982	<b>c, j</b>	16 December	1998
Nicaragua	25 September 1979	<b>r</b>	12 February	1991
Panama	22 June 1978	<b>p</b>	3 May	1990
Paraguay	24 August 1989	<b>u</b>	26 March	1993
<b>8 - Peru*</b>	28 July 1978	<b>k</b>	21 January	1981
Suriname	12 November 1987	<b>o</b>	12 November	1987
Trinidad y Tobago	28 May 1991	<b>s</b>	28 May	1991
<b>9 - United States</b>				
<b>10 - Uruguay*</b>	19 April 1985	<b>l</b>	19 April	1985
Venezuela*	9 August 1977	<b>m</b>	24 June	1981

\* States that have accepted the competence of the Inter-American Court on Human Rights to receive and examine communications in which a State Party alleges that another State Party has violated the human rights set forth in the American Convention: Argentina (September 5, 1984); Chile (August 21, 1990); Colombia (June 21, 1985); Costa Rica (July 2, 1980); Ecuador (August 13, 1984); Jamaica (August 7, 1978); Peru (January 21, 1981); Uruguay (April 19, 1985) and Venezuela (August 9, 1977).

All States listed herein signed the Convention on 22 November 1969, with the exception of those indicated in the notes.

#### 1. Argentina

Signed 2 February 1984 at the OAS General Secretariat.

#### 2. Barbados

Signed 20 June 1978 at the OAS General Secretariat.

#### 3. Chile:

(Declaration made at the time of signature)

The Delegation of Chile signs this Convention, subject to its subsequent parliamentary approval and ratification, in accordance with the constitutional rules in force. Such parliamentary approval was later granted and the instrument of ratification was deposited with the General Secretariat of the OAS.

#### 4. Dominican Republic:

Signed 7 September 1977 at the OAS General Secretariat with the following declaration:  
The Dominican Republic, upon signing the American Convention on Human Rights,  
aspires that the principle pertaining to the abolition of the death penalty shall become

purely and simply that, with general application throughout the states of the American region, and likewise maintains the observations and comments made on the aforementioned Draft Convention which it distributed to the delegations to the Council of the Organization of American States on 20 June 1969.

5. Ecuador:

(Declaration made at the time of signature)

The Delegation of Ecuador has the honour of signing the American Convention on Human Rights. It does not believe that it is necessary to make any specific reservation at this time, without prejudice to the general power set forth in the Convention itself that leaves the governments free to ratify it or not.

6. Grenada

Signed 14 July 1978 at the OAS General Secretariat.

7. Jamaica

Signed 16 September 1977 at the OAS General Secretariat.

8. Peru

Signed 27 July 1977 at the OAS General Secretariat.

9. United States

Signed 1 June 1977 at the OAS General Secretariat.

10. Uruguay:

(Reservation made at the time of signature)

Article 80.2 of the Constitution of Uruguay provides that a person's citizenship is suspended if the person is "under indictment on a criminal charge which may result in a penitentiary sentence." Such a restriction on the exercise of the rights recognized in Article 23 of the Convention is not envisaged among the circumstances provided for in Article 23, paragraph 2, for which reason the Delegation of Uruguay expresses a reservation on this matter.

---

a. Argentina:

(Reservation and interpretative declarations made at the time of ratification)

The instrument of ratification was received at the General Secretariat of the OAS on 5 September 1984 with a reservation and interpretative declarations. The notification procedure of the reservation was taken in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties signed on 23 May 1969.

The texts of the above-mentioned reservation and of the interpretative declarations are the following:

### I. Reservation:

Article 21 is subject to the following reservation: "The Argentine Government establishes that questions relating to the Government's economic policy shall not be subject to review by an international tribunal. Neither shall it consider reviewable anything the national courts may determine to be matters of 'public utility' and 'social interest', nor anything they may understand to be 'fair compensation'".

### II. Interpretative Statements:

Article 5, paragraph 3, shall be interpreted to mean that a punishment shall not be applied to any person other than the criminal, that is, that there shall be no vicarious criminal punishment.

Article 7, paragraph 7, shall be interpreted to mean that the prohibition against "detention for debt" does not involve prohibiting the state from basing punishment on default of certain debts, when the punishment is not imposed for default itself but rather for a prior independent, illegal, punishable act.

Article 10 shall be interpreted to mean that the "miscarriage of justice" has been established by a national court.

### Recognition of Competence:

In the instrument of ratification dated 14 August 1984 and deposited with the General Secretariat of the OAS on 5 September 1984, the Government of Argentina recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights and of the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. This recognition is for an indeterminate period and on condition of reciprocity on all cases related to the interpretation or application of the Convention cited, with the partial reservation and bearing in mind the interpretative statements contained in the Instrument of Ratification.

### b. Barbados:

#### (Reservations made at the time of ratification)

The instrument of ratification was received at the General Secretariat of the OAS on 5 November 1981, with reservations. Notification of the reservations submitted was given in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties, signed on 23 May 1969. The twelve-month period from the notification of said reservations expired on 26 November 1982, without any objection being raised to the reservations.

The text of the reservations with respect to Articles 4(4), 4(5) and 8(2)(e), is the following:

In respect of 4(4) the Criminal Code of Barbados provides for death by hanging as a penalty for murder and treason. The Government is at present reviewing the whole matter of the death penalty which is only rarely inflicted but wishes to enter a reservation on this point in as much as treason in certain circumstances might be regarded as a political offence and falling within the terms of section 4(4).

In respect of 4(5) while the youth or old age of an offender may be matters which the Privy Council, the highest Court of Appeal, might take into account in considering

whether the sentence of death should be carried out, persons of 16 years and over, or over 70 years of age, may be executed under Barbadian law.

In respect of 8(2)(e) Barbadian law does not provide, as a minimum guarantee in criminal proceeding, any inalienable right to be assisted by counsel provided by the state. Legal aid is provided for certain scheduled offences such as homicide and rape.

c. Bolivia, Haiti and Mexico:

Accession.

d. Costa Rica:

Recognition of Competence:

Deposited on 2 July 1980 at the General Secretariat of the OAS an instrument recognizing the competence of the Inter-American Commission on Human Rights and the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, in accordance with Articles 45 and 62 of the Convention.

e. Ecuador:

Recognition of Competence:

On 24 July 1984 recognized the applicability of Articles 45 and 62 of the American Convention on Human Rights, by Decree N° 2768 of 24 July 1984, published in the Registro Oficial N° 795 of said month and year. In addition, the Minister of Foreign Affairs of Ecuador made the following declaration on 30 July 1984, in conformity with Articles 45(4) and 62(2) of the above-mentioned Convention:

In keeping with the provisions of Article 45, paragraph 1, of the American Convention on Human Rights--Pact of San José, Costa Rica--(ratified by Ecuador on 21 October 1977, and in force since 27 October 1977), the Government of Ecuador recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights to receive and examine communications in which a state party alleges that another state party has committed a violation of the human rights set forth in the Convention, under the terms provided for in paragraph 2 of that Article.

This recognition of competence is to be valid for an indefinite time and on condition of reciprocity.

As provided in Article 62, paragraph 1, of the Convention in reference, the Government of Ecuador declares that it recognizes as binding, ipso facto, and not requiring special agreement, the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on all matters relating to the interpretation or application of the Convention.

This recognition of jurisdiction is for an indeterminate period and on condition of reciprocity. The Ecuadorian State reserves the right to withdraw its recognition of this competence and this jurisdiction whenever it may deem it advisable to do so.

f. El Salvador:

(Declaration and reservations made at the time of ratification)

The present Convention is ratified, its provisions being interpreted to mean that the Inter-American Court of Human Rights shall have jurisdiction to hear any case that can be submitted to it, either by the Inter-American Commission on Human Rights or by any state party, provided that the State of El Salvador, as a party to the case, recognizes or has recognized such jurisdiction, by any of the means and under the arrangements indicated in the Convention.

The American Convention on Human Rights, known as the "Pact of San José, Costa Rica", signed at San José, Costa Rica, on 22 November 1969, composed of a preamble and eighty-two articles, approved by the Executive Branch in the Field of Foreign Affairs by Agreement 405, dated June 14 of the current year, is hereby ratified, with the reservation that such ratification is understood without prejudice to those provisions of the Convention that might be in conflict with express precepts of the Political Constitution of the Republic.

The instrument of ratification was received at the General Secretariat of the OAS on 23 June 1978 with a reservation and a declaration. The notification procedure of the reservation was taken in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties signed on 23 May 1969.

g. Guatemala:

(Reservation made at the time of ratification)

The Government of the Republic of Guatemala ratifies the American Convention on Human Rights, signed at San José, Costa Rica, on 22 November 1969, with a reservation as to Article 4, paragraph 4 thereof, since the Constitution of the Republic of Guatemala, in its Article 54, only excludes the application of the death penalty to political crimes, but not to common crimes related to political crimes.

The instrument of ratification was received at the General Secretariat of the OAS on 25 May 1978 with a reservation. The notification procedure of the reservation was taken in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties signed on 23 May 1969.

Withdrawal of Guatemala's reservation:

The Government of Guatemala, by Government Agreement N° 281-86, dated 20 May 1986, has withdrawn the above-mentioned reservation, which was included in its instrument of ratification dated 27 April 1978, considering that it is no longer supported by the Constitution in the light of the new legal system in force. The withdrawal of the reservation will become effective as of 12 August 1986, in conformity with Article 22 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969, in application of Article 75 of the American Convention on Human Rights.

Recognition of Competence:

On 9 March 1987, presented at the General Secretariat of the OAS, the Government Agreement N° 123-87, dated 20 February 1987, of the Republic of Guatemala, by which

it recognizes the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, in the following terms:

"(Article 1) To declare that it recognizes as binding, *ipso facto*, and not requiring special agreement, the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on all matters relating to the interpretation or application of the American Convention on Human Rights."

"(Article 2) To accept the competence of the Inter-American Court of Human Rights for an indefinite period of time, such competence being general in nature, under terms of reciprocity and with the reservation that cases in which the competence of the Court is recognized are exclusively those that shall have taken place after the date that this declaration is presented to the Secretary General of the Organization of American States."

h. Honduras:

Recognition of Competence:

On 9 September 1981, presented at the General Secretariat of the OAS, an instrument recognizing the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights in accordance with Article 62 of the Convention.

i. Jamaica:

Recognition of Competence:

The instrument of ratification, dated 19 July 1978, states, in conformity with Article 45, paragraph 1 of the Convention, that the Government of Jamaica recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights to receive and examine communications in which a State Party alleges that another State Party has committed a violation of a human right set forth in this Convention.

j. Mexico:

(Declarations and reservation made at the time of ratification)

The instrument of accession was received at the General Secretariat of the OAS on 24 March 1981, with two interpretative declarations and one reservation. Notification of the reservation submitted was given in conformity with the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties, signed on 23 May 1969. The twelve-month period from the notification of said reservation expired on 2 April 1982, without any objection being raised to the reservation.

The texts of the interpretative declarations and the reservation are the following:

Interpretative Declarations:

With respect to Article 4, paragraph 1, the Government of Mexico considers that the expression "in general" does not constitute an obligation to adopt, or keep in force, legislation to protect life "from the moment of conception," since this matter falls within the domain reserved to the States.

Furthermore, the Government of Mexico believes that the limitation established by the Mexican Constitution to the effect that all public acts of religious worship must be performed inside places of public worship, conforms to the limitations set forth in Article 12, paragraph 3.

Reservation:

The Government of Mexico makes express reservation to Article 23, paragraph 2, since the Mexican Constitution provides, in Article 130, that ministers of denominations shall not have an active or passive vote, nor the right to associate for political purposes.

DECLARATION FOR RECOGNITION OF THE JURISDICTION OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

1. The United States of Mexico recognizes as binding ipso facto the adjudicatory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on matters relating to the interpretation or application of the American Convention on Human Rights, in accordance with article 62.1 of the same, with the exception of cases derived from application of article 33 of the Political Constitution of the United States of Mexico
2. Acceptance of the adjudicatory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights shall only be applicable to facts or juridical acts subsequent to the date of deposit of this declaration, and shall not therefore apply retroactively.
3. Acceptance of the adjudicatory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights is of a general nature and shall continue in force for one year after the date of which the United States of Mexico gives notice it has denounced it.

k. Peru:

Recognition of Competence:

On 21 January 1981, presented at the General Secretariat of the OAS an instrument recognizing the competence of the Inter-American Commission on Human Rights and the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, in accordance with Articles 45 and 62 of the Convention.

l. Uruguay:

(Reservation made at the time of ratification)

With the reservation made at the time of signature. Notification of this reservation was given in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties, signed on 23 May 1969.

Recognition of Competence:

In the instrument of ratification dated 26 March 1985 and deposited with the General Secretariat of the OAS on 19 April 1985, the Government of the Oriental Republic of Uruguay declares that it recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights for an indefinite period and of the Inter-American Court of Human

Rights on all matters relating to the interpretation or application of this Convention, on the condition of reciprocity, in accordance with Articles 45.3 and 62.2 of the Convention.

m. Venezuela:

(Reservation and declaration made at the time of ratification)

Article 60, paragraph 5 of the Constitution of the Republic of Venezuela establishes that: No one may be convicted in a criminal trial without first having been personally notified of the charges and heard in the manner prescribed by law. Persons accused of an offense against the res publica may be tried in absentia, with the guarantees and in the manner prescribed by law. Such a possibility is not provided for in Article 8, paragraph 1 of the Convention, and for this reason Venezuela formulates the corresponding reservations, and,

DECLARES: That, in accordance with the provisions of Article 45, paragraph 1 of the Convention, the Government of the Republic of Venezuela recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights to receive and examine communications in which a State Party alleges that another State Party has committed violations of human rights set forth in that Convention, in the terms stipulated in paragraph 2 of that article. This recognition of competence is made for an indefinite period of time.

The instrument of ratification was received at the General Secretariat of the OAS on 9 August 1977 with a reservation and a declaration. The notification procedure of the reservation was taken in conformity with the Vienna Convention on the Law of Treaties signed on 23 May 1969.

Recognition of Competence:

On 9 August 1977 recognized the competence of the Inter-American Commission on Human Rights and on 24 June 1981 recognized the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, in accordance with Articles 45 and 62 of the Convention, respectively.

n. Colombia:

Recognition of Competence:

On 21 June 1985 presented an instrument of acceptance by which recognizes the competence of the Inter-American Commission on Human Rights for an indefinite time, on the condition of strict reciprocity and nonretroactivity, for cases involving the interpretation or application of the Convention, and reserves the right to withdraw its recognition of competence should it deem this advisable. The same instrument recognizes the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, for an indefinite time, on the condition of reciprocity and nonretroactivity, for cases involving the interpretation or application of the Convention, and reserves the right to withdraw its recognition of competence should it deem this advisable.

**o. Suriname:**

Accession.

**Recognition of Competence:**

On 12 November 1987, presented at the General Secretariat of the OAS, an instrument recognizing the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights in accordance with Article 62 of the Convention.

**p. Panama:**

On May 9, 1990, presented at the General Secretariat of the OAS, an instrument, dated February 20, 1990, by which it declares that the Government of the Republic of Panama recognizes as binding, *ipso facto*, the jurisdiction of the Court on all matters relating to the interpretation or application of the American Convention on Human Rights.

**q. Chile:**

(Reservations made at the time of ratification)

a. The Government of Chile declares that it recognizes, for an indefinite period of time and on the condition of reciprocity, the competence of the Inter-American Commission on Human Rights to receive and examine communications in which a State Party alleges that another State Party has committed a violation of the human rights established in the American Convention on Human Rights, as provided for in Article 45 of the Convention.

b. The Government of Chile declares that it recognizes as legally binding the obligatory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights in cases dealing with the interpretation and application of this Convention pursuant to Article 62.

On formulating said declarations, the Government of Chile notes that the recognition of jurisdiction it has accepted refers to situations occurring subsequent to the date of deposit of this instrument of ratification, or, in any event, to circumstances which arose after March 11, 1990. Likewise the Government of Chile, on accepting the competence of the Inter-American Commission and the Inter-American Court of Human Rights declares that these organs, in applying Article 21(2) of the Convention, shall refrain from judgments concerning the concept of public use or social interest cited in cases involving the expropriation of an individual's property.

**r. Nicaragua:**

**Recognition of Competence:**

On February 12, 1991, presented at the General Secretariat of the OAS, an instrument dated January 15, 1991, by which the Government of Nicaragua declares:

I. The Government of Nicaragua recognizes as binding as of right with no special convention the competence of the Inter-American Court of Human Rights in all cases involving interpretation and application of the Inter-American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose, Costa Rica," by virtue of Article 62(1) thereof.

II. The foregoing notwithstanding, the Government of Nicaragua states for the record that its acceptance of the competence of the Inter-American Court of Human Rights is given for an indefinite period, is general in character and grounded in reciprocity, and is subject to the reservation that this recognition of competence applies only to cases arising solely out of events subsequent to, and out of acts which began to be committed after, the date of deposit of this declaration with the Secretary General of the Organization of American States.

s. Trinidad and Tobago:

(Reservations made at the time of accession)

1. As regards Article 4(5) of the Convention the Government of The Republic of Trinidad and Tobago makes reservation in that under the laws of Trinidad and Tobago there is no prohibition against the carrying out a sentence of death on a person over seventy (70) years of age.

2. As regards Article 62 of the Convention, the Government of the Republic of Trinidad and Tobago recognizes the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights as stated in said article only to such extent that recognition is consistent with the relevant sections of the Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago; and provided that any judgment of the Court does not infringe, create or abolish any existing rights or duties of any private citizen.

On May 26, 1998, the Republic of Trinidad and Tobago notified the Secretary General of the OAS of its denunciation of the American Convention. In accordance with Article 78(1) of the American Convention, the denunciation came into effect one year from the date of notification.

t. Brazil:

(Interpretative declaration made at the time of adhesion)

The Government of Brazil understands that Articles 43 and 48, (d) do not include the automatic right of on site visits and inspections by the Inter-American Commission on Human Rights, which will depend on the express consent of the State.

Recognition of Competence:

The Government of the Federative Republic of Brazil declares its recognition as binding, for an indefinite period of time, *ipso jure*, of the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on all matters relating to the interpretation or application of the American Convention on Human Rights, according to Article 62 of that Convention, on the condition of reciprocity, and for matters arising after the time of this declaration.

u. Paraguay

Recognition of Competence:

On March 11, 1993, Paraguay presented to the General Secretariat of the OAS an instrument recognizing the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, "for an indefinite period of time and which should be interpreted in accordance with the principles of International Law in the sense that this recognition refers expressly to acts

that occurred after the deposit of this instrument and only for cases in which there exists reciprocity."

v. Dominica

On June 3, 1993, during the twenty-third regular session, held in Managua, Nicaragua, the Commonwealth of Dominica ratified the American Convention on Human Rights, with the following reservations:

- 1) Article 5. This should not be read as prohibiting corporal punishment administered in accordance with the Corporal Punishment Act of Dominica or the Juvenile Offenders Punishment Act.
- 2) Article 4.4. Reservation is made in respect of the words "or related common crimes".
- 3) Article 8.21 (e). This Article shall not apply in respect of Dominica.
- 4) Article 21.2. This must be interpreted in the light of the provisions of the Constitution of Dominica and is not to be deemed to extend or limit the rights declared in the Constitution.
- 5) Article 27.1. This must also be read in the light of our Constitution and is not to be deemed to extend or limit the rights declared by the Constitution.
- 6) Article 62. The Commonwealth of Dominica does not recognize the jurisdiction of the Court.

w. Bolivia

Recognition of competence:

On July 27, 1993 the instrument of recognition of the competence of the Inter-American Court of Human Rights was deposited with the OAS General Secretariat, in accordance with Article 62 of the American Convention on Human Rights, with the following declaration:

- I. The constitutional Government of the Republic, in accordance with Article 59, paragraph 12 of the Political Constitution of the State, by law No. 1430 of February 11, provided for adoption and ratification of the American Convention on Human Rights "Pact of San José de Costa Rica," signed in San José, Costa Rica, on November 22, 1969 and also provided for recognition of the competence of the Inter-American Court of Human Rights, in accordance with Articles 45 and 62 of the Convention.
- II. In exercise of the powers conferred upon it by Article 96, paragraph 2 of the Political Constitution of the State, this Instrument of Ratification of the American Convention on Human Rights "Pact of San José" is issued along with the recognition of the jurisdiction and competence of the Inter-American Court of Human Rights as unconditionally binding by law for an indefinite period, in accordance with article 62 of the Convention."

The Government of Bolivia in letter OAS/262/93, of July 22, 1993, made an interpretative declaration at the time of deposit of the instrument of recognition of the competence of the Inter-American Court of Human Rights. The text of the declaration is as follows:

"The Government of Bolivia declares that the norms of unconditionally and indeterminacy shall apply with strict observance to the Constitution of Bolivia, especially with respect to the principles of reciprocity, non retroactivity and judicial autonomy."

x. El Salvador

Recognition of Competence:

I. The Government of El Salvador declares as binding, ipso facto, and not requiring special agreement, the jurisdiction of the Inter-American Court on Human Rights, pursuant to the provisions of Article 62 of the American Convention on Human Rights or "Pact of San Jose."

II. The Government of El Salvador, in recognizing that jurisdiction, notes that its acceptance applies to an undetermined period, under the condition of reciprocity and with the reservation that the cases for which the jurisdiction is recognized comprise solely and exclusively legal events or acts that are subsequent, or legal events or acts whose start of execution were subsequent, to the deposit of this Declaration of Acceptance, and reserves the right to nullify the jurisdiction at whatever moment it considers opportune.

III. The Government of El Salvador recognizes the jurisdiction of the Court insofar as this recognition is compatible with the provisions of the Constitution of the Republic of El Salvador.

y. Haiti

Recognition of Competence:

Having seen the Constitution of the Republic of 1987; and

Having seen the law dated August 18, 1979, whereby the Republic of Haiti ratified the American Convention on Human Rights.

Hereby declare that we recognize as binding, ipso facto, and not requiring special agreement, the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights on all matters relating to the interpretation or application of the Convention. This declaration has been issued for presentation to the General Secretariat of the Organization of American States, which shall transmit copies thereof to the other member states of the Organization and to the Secretary of the Court, pursuant to Article 62 of the Convention.

Attached to the present declaration is the law of August 18, 1979, whereby the Republic of Haiti ratified the American Convention on Human Rights, which was promulgated in the Official Journal of the Republic.

Done in the National Palace, in Port-au-Prince, on march 3, 1998, the 195th year of independence.

z. Dominican Republic

Recognition of Competence:

The Government of the Dominican Republic presented at the General Secretariat of the OAS an instrument by which it declares that the Dominican Republic recognizes as binding *ipso facto*, the Jurisdiction of the Inter-American Court on Human Rights on all matters relating to the interpretation of the American Convention on Human Rights.

LE  
SÉNAT

THE  
SENATE

**AMÉLIORER LE RÔLE DU CANADA DANS L'OEA :**

**L'ADHÉSION DU CANADA À LA CONVENTION  
AMÉRICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME**

Rapport du Comité sénatorial permanent  
des  
droits de la personne

*Présidente*  
L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente*  
L'honorable Eileen Rossiter

Mai 2003



## **MEMBRES**

L'honorable Shirley Maheu, *Présidente*

L'honorable Eileen Rossiter, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Gérald A. Beaudoin

\* Sharon Carstairs, c.p. (ou Fernand Robichaud, c.p.)

Maria Chaput

Marisa Ferretti-Barth

Mobina Jaffer

Laurier LaPierre

\* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)

Vivienne Poy

Jean-Claude Rivest

\* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Raynell Andreychuk, Ethel M. Cochrane, Joan Fraser, Elizabeth Hubley, Serge Joyal, Noël A. Kinsella, Landon Pearson, Nicholas W. Taylor et la très révérende Lois Wilson étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :*

David Goetz, attaché de recherche

Carol Hilling, attaché de recherche

Line Gravel  
*La greffière du Comité*



## **ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 21 novembre 2002 :

L'honorable sénateur Fraser, au nom de l'honorable sénateur Maheu, propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne reçoive la permission d'étudier, afin qu'en faire rapport, l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme;

Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle



## TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE .....</b>	1
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	3
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	5
<b>II. HISTORIQUE .....</b>	8
A. Les liens du Canada avec les Amériques .....	8
B. L'entrée du Canada dans l'OEA .....	10
<b>III. LE SYSTÈME DES DROITS DE LA PERSONNE .....</b>	13
A. Les instruments juridiques.....	13
1. Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme.....	13
2. Convention américaine relative aux droits de l'homme et protocoles additionnels ....	15
a. Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culture.....	16
b. Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort .....	17
3. Autres conventions interaméricaines .....	18
a. Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture.....	18
b. Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes .....	19
c. Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes.....	19
d. Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées.....	20
B. Les organismes de contrôle .....	20
1. La Commission interaméricaine des droits de l'homme.....	21
a. Historique .....	21
b. Fonctions .....	22
2. La Cour interaméricaine des droits de l'homme.....	23
a. Compétence consultative.....	24
b. Compétence contentieuse .....	25
C. Les mécanismes de protection et de réparation .....	27
1. Le processus de communication individuelle à la Commission inter-américaine .....	27
a. Dépôt d'une communication .....	27
b. La procédure de règlement à l'amiable .....	29
c. Recommandations ou renvoi de la cause à la Cour .....	30
2. Les rapports de la Commission interaméricaine.....	34
a. Rapports des États .....	34

b.	Le rapport annuel de la Commission interaméricaine.....	34
c.	Les rapports spéciaux .....	35
3.	Recours à la Cour interaméricaine .....	37
a.	Affaires litigieuses.....	37
b.	Exécution des décisions de la Cour .....	38
c.	Demandes d'avis consultatifs.....	39
<b>IV.</b>	<b>DISCUSSION DES QUESTIONS SOULEVÉES DEVANT LE COMITÉ .....</b>	<b>40</b>
<b>A.</b>	<b>Préoccupations gouvernementales .....</b>	<b>40</b>
<b>B.</b>	<b>Préoccupations des témoins non gouvernementaux .....</b>	<b>43</b>
1.	Le droit à la vie .....	43
2.	Article 13 : Liberté d'expression et interdiction de censure préalable .....	45
3.	Article 14 : Droit de réponse.....	46
4.	Droit de propriété.....	48
5.	Article 22(5) : Expulsion de ressortissants .....	49
6.	Article 24 : Droits à l'égalité .....	49
7.	Article 28 : Clause fédérale.....	51
<b>C.</b>	<b>Discussion des déclarations interprétatives et des réserves .....</b>	<b>52</b>
<b>D.</b>	<b>Avantages de la ratification.....</b>	<b>56</b>
1.	Renforcement du système interaméricain.....	56
2.	Protection accrue des droits de la personne pour les Canadiens.....	57
3.	Protection accrue des droits des femmes dans les Amériques .....	58
4.	Stimuler la participation des États-Unis et des Antilles.....	59
5.	Plus grande précision Convention américaine .....	59
<b>V.</b>	<b>Les conclusions et recommandations du Comité .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE A : TÉMOINS.....</b>	<b>65</b>	
<b>ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇUS AU COURS DE CETTE ÉTUDE .....</b>	<b>69</b>	
<b>ANNEXE C : CONVENTION AMERICAINE SUR LES DROITS DE L'HOMME.....</b>	<b>71</b>	

## AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

En novembre 2002, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a reçu un deuxième mandat : mener une étude et rendre un rapport sur l'éventuelle adhésion du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*. Il s'agissait donc pour nous d'examiner la participation canadienne au système interaméricain de protection des droits de la personne et de recommander ou de déconseiller la ratification de la Convention par le Canada.

Notre pays est membre de l'Organisation des États américains depuis janvier 1990. Il entretient des relations solides dans les Amériques et il fait une promotion active des questions relatives aux droits de la personne dans la région. Toutefois, il n'a pas encore ratifié le principal traité sur la protection de ces droits dans les Amériques : la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*. Beaucoup se demandent pourquoi le Canada est si réticent à ratifier cet instrument et à devenir ainsi membre à part entière du système des droits de la personne de l'OEA.

Au cours de nos audiences, nous avons constaté qu'il n'existait en fait aucune raison impérieuse pour que le Canada ne ratifie pas la Convention. Il est vrai que divers témoins représentant le gouvernement et d'autres entités nous ont fait part de certaines préoccupations légitimes quant à la compatibilité du droit canadien avec quelques-unes des dispositions de la Convention. Toutefois, aucun de ces problèmes ne constitue un obstacle insurmontable. Les témoins – experts juristes, groupes de défense des droits de la personne et représentants d'ONG – ont tous proposé des moyens d'aplanir les obstacles mis en lumière par le gouvernement du Canada. À l'unanimité les témoins se sont prononcés en faveur d'une ratification de la Convention, assortie d'au moins une réserve et de quelques déclarations d'interprétation.

Nous avons recueilli les avis de toute une série d'experts. Pour réaliser notre premier mandat, nous nous sommes rendus au siège de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, à San José, au Costa Rica. Nous y avons rencontré le président et les juges de la Cour, dont nous avons pu observer directement le fonctionnement en assistant à quelques audiences. Pendant notre séjour au Costa Rica, nous avons également eu l'occasion de rencontrer des représentants de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, de divers organismes des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales vouées à la défense des droits de la personne. Tous ces interlocuteurs souhaitent que le Canada ratifie la Convention, de manière à

remplir un rôle encore plus grand que celui qu'il joue actuellement en faveur de la promotion et de la protection des droits de la personne dans l'hémisphère.

Bref, par cette étude, le Comité a constaté que la Commission et la Cour interaméricaines aimeraient voir le Canada ratifier la Convention. Au Canada, la société civile exprime le même souhait. Par ailleurs, nous avons entendu dire que les provinces canadiennes avaient des réserves, mais aucune d'entre elles n'a accepté de nous en faire part. Certains témoins, notamment des experts juristes, nous ont proposé des solutions aux quelques problèmes de compatibilité entre le droit intérieur canadien et la Convention.

Au nom de tous les membres du Comité, je suis très reconnaissante à la sénatrice Raynell Andreychuk, qui est à l'origine de cette étude.

Je souhaite également remercier le sénateur Gérald A. Beaudoin, la sénatrice Ethel M. Cochrane, la sénatrice Joan Fraser, la sénatrice Marisa Ferretti Barth, la sénatrice Mobina S.B. Jaffer, le sénateur Noël A. Kinsella, le sénateur Laurier L. Lapierre, la sénatrice Vivienne Poy, la sénatrice Eileen Rossiter, le sénateur Nick Taylor et la très révérende Lois Wilson pour leur participation et leur contribution à cette étude.

Merci enfin aux membres de notre personnel qui ont rendu ce travail possible. Mme Carol Hilling, notre analyste de la Bibliothèque du Parlement, a été une collaboratrice exceptionnelle dès le début, de même que Mme Line Gravel, notre greffière. Sincères remerciements aussi à M. David S. Goetz et M. Till Heyde, qui nous ont prêté leur concours lors de la session précédente.

*La Présidente*

Shirley Maheu

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour ratifier la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* d'ici le 18 juillet 2008, date du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention.
2. Le Comité recommande en outre que lors de la ratification de la Convention, le Canada reconnaîsse la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sur toutes les questions relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention.
3. Compte tenu des préoccupations exprimées par des représentants du gouvernement et de divers secteurs de la société civile selon lesquels il pourrait y avoir incompatibilité entre certaines dispositions de la Convention et le droit national canadien contemporain, qu'il soit fédéral, provincial ou territorial, le Comité recommande que le Comité permanent fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne indique les dispositions précises de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* qui soulèvent des préoccupations et les fasse connaître au public canadien de façon à susciter un débat et la recherche de solutions.
4. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de faire les déclarations et réserves interprétatives qui s'imposent pour répondre aux préoccupations exprimées, notamment pour préserver le *statu quo* en droit canadien, en ce qui concerne l'avortement.
5. Le Comité recommande que pendant que le gouvernement du Canada prend les mesures appropriées pour ratifier la Convention, il s'engage activement dans la promotion de la Convention et de l'ensemble du système interaméricain de protection des droits de la personne au Canada.



# AMÉLIORER LE RÔLE DU CANADA DANS L’OEA : L’ADHÉSION DU CANADA À LA CONVENTION AMÉRICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L’HOMME

## I. INTRODUCTION

Le Comité permanent du Sénat sur les droits de la personne a été autorisé par le Sénat, le jeudi 10 mai 2001, à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, notamment, «les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations internationales et nationales en matière de droits de la personne»<sup>1</sup>. Dans son rapport de décembre 2002, *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, le Comité a identifié plusieurs questions méritant un examen plus approfondi, notamment la possibilité que le Canada adhère à la *Convention américaine relative aux droits de l’homme* (ci-après appelée la «*Convention américaine*»). Le 21 février 2002, le Comité a été autorisé à entreprendre une étude de l’adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application, et en fait rapport. Le Comité a commencé cette étude en se penchant sur la *Convention américaine relative aux droits de l’homme*. Suite à la prorogation du Parlement et au discours du Trône du 30 septembre 2002, le Comité a reçu un nouveau mandat, le 21 novembre 2002, pour étudier la possibilité de l’adhésion du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l’homme* (ci après la «*Convention américaine*»).

Au printemps 2002, le Comité a tenu plusieurs audiences pour «faire participer le public, entendre les points de vue des groupes concernés et faciliter les décisions au niveau politique»<sup>2</sup>. De plus, en septembre 2002, le Comité s’est rendu au siège de la Cour interaméricaine des droits de l’homme où il a rencontré non seulement les membres de la Cour, mais également les membres de la Commission interaméricaine des droits de l’homme, ainsi que divers experts et représentants d’organisations non gouvernementales vouées à la défense des droits de la personne qui ont une connaissance pratique de la *Convention américaine* et du système interaméricain de protection des droits de la personne. De novembre 2002 à mars 2003, le Comité a poursuivi ses audiences pour compléter l’étude de la Convention. En avril 2003, la

<sup>1</sup> *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, Rapport du Comité permanent du Sénat sur les droits de la personne, décembre 2001, à la p. 5.

<sup>2</sup> *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, Rapport du Comité permanent du Sénat sur les droits de la personne, décembre 2001, à la p. 39.

présidente et un membre du Comité ont participé à une table ronde sur la *Convention américaine* organisée par la Ligue des droits et libertés du Saguenay Lac-Saint-Jean.

Le Canada est membre de l'Organisation des États américains (l'OEA ou «l'Organisation») depuis le 8 janvier 1990. Bien que certaines obligations en matière de droits de la personne découlent de la ratification de la Charte de l'OEA, plusieurs témoins ont souligné devant le Comité qu'il faudrait encourager le gouvernement à ratifier la *Convention américaine* afin de participer plus pleinement au système des droits de l'homme de l'OEA.

En 1999, lorsque l'on a demandé, à la Chambre des communes, à l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères de l'époque, pourquoi le Canada n'avait pas encore ratifié la *Convention américaine*, sa réponse a été la suivante :

Avant de pouvoir ratifier une convention sur les droits de l'homme, le Canada doit être certain qu'il puisse être en mesure de respecter les engagements découlant de cette ratification. Depuis 1991, des consultations ont été effectuées auprès des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux pour évaluer dans quelle mesure les lois fédérales et provinciales sont compatibles avec la Convention. Le processus de révision a été compliqué à cause du langage vague, imprécis et dépassé utilisé dans la Convention. Un grand nombre des dispositions de la Convention sont en effet ambiguës ou contiennent des principes inconnus ou problématiques dans la législation canadienne. Plus important encore, de nombreuses dispositions de la Convention vont à l'encontre d'autres normes internationales concernant les droits de l'homme, ce qui rend encore plus difficile au Canada de respecter à la fois la CADH et ces normes.

Par exemple, la CADH interdirait la censure préalable, entrant ainsi en conflit avec les obligations internationales contractées par le Canada en vue de supprimer la propagande haineuse et la pornographie juvénile. Elle empêcherait également l'extradition des ressortissants et, par conséquent, s'opposerait aux obligations du Canada en matière d'extradition ainsi qu'à son engagement de coopérer avec les tribunaux criminels internationaux et la future Cour criminelle internationale. De graves préoccupations ont été soulevées parce que la formulation inhabituelle des dispositions de la CADH relatives au droit à la vie pourrait contrevenir à la Charte canadienne des droits et libertés. De plus, contrairement à notre législation, la CADH contient un droit de réponse aux déclarations erronées ou offensantes dans les médias, ce qui peut contrevenir aux droits de la Charte. Elle garantit certes l'égalité devant la loi, mais n'envisage aucune action positive.

Pour ratifier la CADH dès maintenant, il faudrait émettre un très grand nombre de réserves et conclure des protocoles d'entente (PE). Toutefois, en ce qui a trait aux traités sur les droits de l'homme, le Canada pense que les réserves devraient être peu nombreuses et de faible portée. Nous craignons que la ratification de la CADH avec un grand nombre de réserves et de PE n'aille à l'encontre de notre position et ne compromette nos efforts pour dissuader d'autres États de ratifier des traités sur les droits de l'homme avec d'énormes réserves.

Tant que les préoccupations à propos des réserves et des PE exprimés par les deux niveaux de gouvernement n'auront pas été éliminées de façon satisfaisante, le Canada ne sera pas en position de ratifier la CADH.

Les Canadiens ont déjà la possibilité de déposer des plaintes auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en matière de violation de ces derniers. Par conséquent, même sans ratifier la CADH, les Canadiens bénéficient pleinement des mêmes droits que ceux défendus par le système interaméricain des droits de l'homme.<sup>3</sup>

La question de la ratification de la *Convention américaine* a été à nouveau abordée lorsque le gouvernement du Canada a répondu au rapport de juin 2001 du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international intitulé *Équilibre, transparence et engagement après le Sommet de Québec*. Ce rapport contenait les recommandations suivantes concernant la *Convention américaine* :

Étant donné l'importance du système interaméricain de défense des droits de la personne découlant de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, le Comité recommande que le gouvernement du Canada étudie divers mécanismes, par exemple une déclaration d'interprétation ou une réserve, susceptibles de lui permettre de ratifier la *Convention* dans un avenir proche.<sup>4</sup>

Le gouvernement du Canada a répondu que :

Des options en vue de l'adhésion à cette Convention ont fait l'objet d'un examen sérieux depuis 1990, au moyen d'un processus de consultation fédéral, provincial et territorial, qui se produit dans le cadre des réunions semestrielles du Comité permanent des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne. La question de l'adhésion à la Convention a été récemment discutée avec les provinces et les territoires le 24 mai dernier, et devrait à nouveau se trouver à l'ordre du jour lors de la prochaine rencontre à l'automne. À ce jour, dans son étude de la Convention, le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont identifié un certain nombre de dispositions qui ne sont pas

<sup>3</sup> [http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/debates/220\\_1999-05-03/han220\\_1520-f.htm](http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/debates/220_1999-05-03/han220_1520-f.htm).

<sup>4</sup> La réponse du gouvernement se trouve sur le site Internet du MAECI.

conformes ou qui posent un problème à la lumière des lois et des pratiques fédérales, provinciales et territoriales. Le Canada pourrait, en principe, aborder ces questions en faisant des réserves et des déclarations d'interprétation au moment de son adhésion à la Convention. Cependant, il est à noter que le nombre de réserves et de déclarations d'interprétation nécessaires afin de faire suite aux préoccupations fédérales, provinciales et territoriales est plus élevé que celui considéré nécessaire par les ONG.<sup>5</sup>

Les témoignages devant le Comité indiquent que les préoccupations demeurent les mêmes et que peu de progrès ont été faits, au cours des quatre années qui ont suivi la déclaration de M. Axworthy pour trouver des solutions.

Les recommandations dans le présent rapport concernent uniquement la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*. Il convient toutefois de souligner que d'autres conventions et protocoles interaméricains sont susceptibles d'être ratifiés par le Canada.

## II. HISTORIQUE

### A. Les liens du Canada avec les Amériques

Le 30 avril 1948, vingt pays d'Amérique Latine<sup>6</sup> et les États-Unis ont ratifié la *Charte de l'OEA*. La Charte a créé une nouvelle organisation régionale, qui résultait des discussions et négociations entamées en 1826, lorsque Simón Bolívar avait réuni le Congrès de Panama avec l'idée de créer une association d'États de l'hémisphère.

En 1890, la première Conférence internationale des États américains, qui a eu lieu à Washington, D.C., a créé l'Union internationale des républiques américaines et son secrétariat, le Bureau commercial des républiques américaines – le précurseur de l'OEA. A cette époque, le Canada dépendait encore de la Grande-Bretagne pour ses relations internationales et n'avait pas été invité à participer à cette conférence<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Le rapport peut être consulté en ligne : [www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faite12-f.htm](http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faite12-f.htm).

<sup>6</sup> Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

<sup>7</sup> McKenna, Peter. "Canada and the Inter-American System, 1890-1968". (1995) 41 *Australian Journal of Politics and History* 253-270, at 254.

En 1910, cette organisation est devenue l'Union Panaméricaine (UP). Au début, les États-Unis étaient intéressés à l'adhésion du Canada et lui avaient même réservé un siège au bureau central de l'Union, mais le Canada s'intéressait peu à l'Amérique Latine<sup>8</sup>.

Le Canada n'a jamais été formellement invité à adhérer à l'UP, bien que la question ait été soulevée à plusieurs reprises. Certains États latino-américains comme l'Équateur, le Mexique et le Chili étaient en faveur de l'adhésion du Canada. D'autres étaient peu enthousiastes à la perspective de voir un autre pays principalement de langue anglaise devenir membre de l'Union. Les États-Unis se sont vite inquiétés d'une « ingérence britannique dans leur arrière-cour »<sup>9</sup> et ont cessé d'appuyer l'adhésion du Canada.

La Deuxième Guerre mondiale a changé l'attitude du Canada lorsque des liens plus étroits avec l'Amérique Latine ont commencé à paraître avantageux, tant sur le plan économique qu'à celui de la sécurité. En 1940, le Canada a commencé à établir des relations diplomatiques avec des États d'Amérique Latine, d'abord avec l'Argentine et le Brésil et peu après avec le Chili et le Mexique. En décembre 1941, le Canada a annoncé son intention de participer à la prochaine réunion des ministres des Affaires étrangères de l'UP à Rio de Janeiro et a informé les autorités brésiliennes de son intention d'adhérer à l'Union s'il y était formellement invité. Cependant, face à une forte opposition des États-Unis, le Canada n'a finalement pas participé à la réunion.

Après la guerre, le Canada a concentré ses énergies et son intérêt aux Nations Unies nouvellement créées, puis à l'OTAN. Il n'a pas participé à la Conférence interaméricaine qui a abouti à la création de l'OEA.

Le Canada est devenu un observateur permanent à l'OEA en 1972. À cette époque, il est également devenu partie à l'*Accord constitutif de la Banque interaméricaine de développement*<sup>10</sup>. Cependant, bien que la question de la pleine adhésion à l'OEA ait été soulevée de temps à autre, elle a généralement été accueillie avec scepticisme quant aux avantages pour le Canada. Le Parlement a envisagé la possibilité de l'adhésion du Canada à l'Organisation, particulièrement en 1981-1982 lorsque le Sous-comité de la Chambre des communes chargé d'étudier les relations du Canada avec l'Amérique Latine et les Antilles, après une étude exhaustive des questions qu'elle soulevait, a produit un rapport en faveur de l'admission du Canada à l'OEA.<sup>11</sup> Cependant, le

<sup>8</sup> *Idem.*, at 255.

<sup>9</sup> *Idem.*, at 256.

<sup>10</sup> Série des traités de l'OEA (S.T.O.E.A.) n° 14, <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/c-15.html>.

<sup>11</sup> Voir Peter McKenna, *Canada and the OAS*, Carleton University Press, Ottawa: 1995, à la p. 108.

conflit des Malouines en 1982 et l'invasion de la Grenade par les États-Unis en 1983 ont fait resurgir l'ancienne crainte que l'adhésion à l'OEA ne soit pas dans l'intérêt du Canada. Dans le cas de la Guerre des Malouines, le Canada a pris parti sans équivoque pour la Grande-Bretagne et a imposé des sanctions économiques à l'Argentine, mesures qu'il n'aurait pas pu prendre s'il avait été membre de l'OEA. L'invasion de la Grenade par les États-Unis a rappelé au Canada qu'au fil des ans l'OEA n'avait pas été très efficace pour empêcher les conflits et que les États-Unis jouaient un rôle dominant dans l'Organisation. On craignait sérieusement qu'en adhérant à l'OEA «nous ne ferions qu'approuver à l'aveuglette les incursions de la politique étrangère américaine dans la région»<sup>12</sup>. Puis, à l'été 1989, le ministère des Affaires extérieures a recommandé que le Canada adhère à l'OEA.<sup>13</sup>

## B. L'entrée du Canada dans l'OEA

En 1988, le public s'intéressait de plus en plus à l'Amérique Latine. De plus, le Premier Ministre du Canada, Brian Mulroney, et son secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'époque, Joe Clark, croyaient tous deux qu'il était temps que le Canada devienne un membre à part entière de l'OEA. Le gouvernement Mulroney a entrepris un examen des relations du Canada avec l'Amérique Latine et a élaboré une stratégie politique avec, comme principal objectif, «le développement de la démocratie et la recherche de la prospérité économique dans la région».<sup>14</sup> L'adhésion à l'OEA était considérée comme un moyen de permettre au Canada d'élargir ses liens avec l'Amérique Latine et de défendre ses intérêts politiques et économiques. À la fin de 1989, le gouvernement canadien a annoncé son intention d'adhérer à l'OEA et au début janvier suivant, il a ratifié la Charte de l'OEA.

La Charte de l'OEA énonce les trois objectifs de l'Organisation : le règlement pacifique des conflits, la sécurité collective et le développement économique. La Charte affirme l'engagement des États à respecter les droits fondamentaux de la personne sans discrimination.

Le renforcement de la démocratie et le progrès économique ont été au premier plan des priorités de l'Organisation. La Charte a été modifiée quatre fois depuis sa création, par le *Protocole de*

<sup>12</sup> *Ibid.*, aux p. 110-111

<sup>13</sup> Voir Examen de la politique 1989. Document d'analyse commerciale et économique 94/06 «Le Canada dans les Amériques : Nouveaux débouchés et nouveaux défis».

<sup>14</sup> Peter McKenna, *Le Canada et l'OEA*, à la p. 137-138.

*Buenos Aires*, en 1967<sup>15</sup>, le *Protocole de Cartagena de Indias*<sup>16</sup>, en 1985, le *Protocole de Washington*<sup>17</sup>, en 1992, et le *Protocole de Managua*<sup>18</sup>, en 1993. Plus récemment, l'OEA a adopté une Charte démocratique qui illustre son engagement à renforcer la démocratie en Amérique Latine. En vertu de l'article 2 de la *Charte* :

L'exercice effectif de la démocratie représentative constitue le fondement de l'État de droit et des régimes constitutionnels des États membres de l'Organisation des États américains. La démocratie représentative est renforcée et approfondie grâce à la participation permanente, éthique et responsable des citoyens dans un cadre de légalité conforme à l'ordre constitutionnel respectif.

En vertu des termes de l'article 19, les gouvernements non démocratiques peuvent se voir interdire d'exercer leurs droits de membres de l'OEA :

Sur la base des principes énoncés dans la Charte de l'OEA et sous réserve des normes de celle-ci, et conformément à la Clause démocratique figurant dans la Déclaration de Québec, l'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique ou l'altération de l'ordre constitutionnel qui menace sérieusement l'ordre démocratique dans un État membre de l'OEA, constitue, tant que dure la situation, un obstacle insurmontable à la participation de son Gouvernement aux sessions de l'Assemblée générale, de la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, des conseils de l'Organisation et des conférences spécialisées, commissions, groupes de travail et autres organes de l'OEA.

Lorsque le Canada est devenu membre de l'OEA, des gouvernements démocratiquement élus avaient remplacé les dictatures dans la plupart des pays des Amériques. Une des premières initiatives du Canada a été de proposer la création d'une Unité pour la promotion de la démocratie (UPD), pour aider les États membres de l'OEA à renforcer leurs institutions et

<sup>15</sup> L'art. 51 de ce Protocole reconnaît la Commission interaméricaine en tant qu'organe de l'OEA.

<sup>16</sup> Ce Protocole reconnaît le concept de développement intégral comme facteur indispensable de la quête pour la paix et la sécurité dans l'hémisphère.

<sup>17</sup> Ce Protocole prévoit la suspension des États dont le gouvernement élu démocratiquement a été renversé. Il affirme également l'engagement des États membres à l'éradication de la pauvreté.

<sup>18</sup> Le Protocole de Managua, ratifié en janvier 1996, a éliminé les conseils interaméricains et a créé un Conseil interaméricain pour le développement intégré. Le but de ce Conseil est de promouvoir la coopération entre les États américains aux fins du développement intégré, notamment en contribuant à l'éradication de la pauvreté critique par le travail dans les domaines économique, social, éducatif, culturel, scientifique et technique.

processus démocratiques.<sup>19</sup> Initialement axée sur la surveillance des élections, l'UPD a maintenant un champ d'activités beaucoup plus large.<sup>20</sup>

Les hauts fonctionnaires qui se sont présentés devant le Comité ont allégué que le rôle joué par le Canada illustre le fait que la non-ratification de la Convention n'empêche pas de participer au système<sup>21</sup>. Ils ont ajouté que le rôle du Canada se poursuit par la promotion de récents instruments comme le projet de *Déclaration interaméricaine sur le droit des peuples autochtones*.

Bien que le Canada n'ait pas encore ratifié la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, il est partie à plusieurs instruments juridiques interaméricains, dont :

- La *Convention interaméricaine sur la concession des droits politiques à la femme*<sup>22</sup>, adoptée en 1948, ratifiée par le Canada en 1991.
- La *Convention interaméricaine sur la concession des droits civils à la femme*<sup>23</sup>, adoptée en 1948, ratifiée par le Canada en 1991.
- L'*Accord relatif à la création d'un institut interaméricain de recherches sur les changements à l'échelle du globe*<sup>24</sup>, accepté par le Canada en 1993.
- La *Convention interaméricaine sur l'exécution des décisions pénales à l'étranger*<sup>25</sup>, adoptée en 1994, ratifiée par le Canada en 1995.
- La *Convention interaméricaine sur l'assistance mutuelle pour la criminalité*<sup>26</sup>, adoptée en 1992, ratifiée par le Canada en 1996, and
- La *Convention interaméricaine contre la corruption*<sup>27</sup>, adoptée en 1996, ratifiée par le Canada en 1996.

De plus, le Canada a signé, mais n'a pas encore ratifié la *Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, munitions, explosifs et autres matériels connexes*<sup>28</sup>, adoptée en 1997. Le Canada a également ratifié la *Convention interaméricaine sur la transparence de l'acquisition d'armes classiques*<sup>29</sup>, qui est entrée en vigueur le 21 novembre 2002.

<sup>19</sup> Voir <http://www.upd.oas.org/Introduction/history.htm>.

<sup>20</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p. 8:7(Alexandra Bugailiskis, MAECI)

<sup>21</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, pp.:5 – 8:9 (Alexandra Bugailislkis).

<sup>22</sup> S.T.O.E.A. n° 3.

<sup>23</sup> S.T.O.E.A. n° 23.

<sup>24</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/c-19.html> .

<sup>25</sup> S.T.O.E.A. n° 76.

<sup>26</sup> S.T.O.E.A. n° 75.

<sup>27</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>.

<sup>28</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-63.html>.

<sup>29</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-64.html> (en anglais).

### **III. LE SYSTÈME DES DROITS DE LA PERSONNE**

#### **A. Les instruments juridiques**

Fondé, à l'origine, sur la Charte de l'OEA, le système interaméricain de protection des droits de la personne se compose aujourd'hui d'une Déclaration imposant des obligations juridiques et de plusieurs conventions et protocoles, dont certains ont été adoptés après l'adhésion du Canada à l'OEA. Une Commission et une Cour supervisent la mise en œuvre de ces instruments juridiques. Modelé sur le système européen de protection des droits de la personne, le système interaméricain a des caractéristiques uniques qui reflètent des besoins particuliers, comme le devrait tout système régional. Bien que l'étude actuelle porte sur la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, d'autres traités interaméricains sur les droits de la personne sont susceptibles d'être ratifiés par le Canada.

##### **1. Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme**

L'OEA a commencé à développer son propre système régional de protection des droits de la personne en 1948, lorsque des États membres de l'Organisation nouvellement créée ont adopté plusieurs résolutions portant sur les droits de la personne<sup>30</sup>. Une de ces résolutions, la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*<sup>31</sup> (ci-après appelée la *Déclaration américaine*), devait devenir la pierre angulaire du système interaméricain de protection des droits de la personne. Initialement adoptée comme déclaration d'intention parce que les États membres ne pouvaient pas s'entendre sur une Convention<sup>32</sup>, la *Déclaration américaine* a progressivement acquis un statut juridique unique par la création et l'évolution subséquente de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Au moment où le Canada est devenu membre de l'OEA, la Cour interaméricaine des droits de l'homme avait confirmé que la *Déclaration américaine* était une source d'obligations juridiques pour tous les États membres de l'OEA.<sup>33</sup>

Notons que les États-Unis nient la valeur juridique de la Déclaration américaine. Le plus récent exemple est leur réponse aux conclusions de la Commission interaméricaine dans l'affaire *Rafael Ferrer-Mazorra et al.*<sup>34</sup>. La Commission a conclu que les États-Unis violaient plusieurs

<sup>30</sup> Conventions sur l'octroi de droits civils et politiques aux femmes; Charte des garanties sociales.

<sup>31</sup> <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic2.html>.

<sup>32</sup> Stoetzer, O. Carlos, *The Organization of American States*, 2<sup>nd</sup> Ed. Praeger Publishers, Wesport, 1993, à la p. 245.

<sup>33</sup> *Interprétation de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme dans le cadre de l'article 64 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, Avis consultatif OC-10/89, Série A, N° 10, 14 juillet 1989.

<sup>34</sup> <http://www.oas.org/annualrep/20003ng/ChapterIII/Merits/USA9903.htm>.

dispositions de la Déclaration américaine par son traitement de ressortissants cubains. La réponse officielle des États-Unis confirmait leur position :

En ce qui concerne chaque insinuation ou affirmation directe dans le rapport de la Commission selon laquelle la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme elle-même accorde des droits ou impose des devoirs, dont certains auraient été violés par les États-Unis, les États-Unis rappellent à la Commission que la Déclaration n'est rien de plus qu'une recommandation aux États américains. Par conséquent, la Déclaration **ne crée pas** d'obligations légales et **ne peut** donc être «violée».<sup>35</sup>

Cette réponse était conforme à la position traditionnelle des États-Unis en ce qui concerne le caractère obligatoire de la *Déclaration américaine*. En 1948, ils se sont opposés à l'adoption d'un instrument des droits de la personne contraignant pour les parties<sup>36</sup>. Ils ont répété leurs objections en 1989, devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>37</sup>. Il serait cependant difficile pour le Canada d'adhérer à cette position car, tel que mentionné précédemment, il est devenu membre de l'OEA après l'avis consultatif de la Cour interaméricaine confirmant le caractère obligatoire de la Déclaration américaine.

Ainsi, la ratification de la Charte de l'OEA a créé des obligations en matière de droits de la personne en vertu de la *Déclaration américaine* et, tel que développé ci-après, elle a

---

<sup>35</sup> Réponse du gouvernement des États-Unis d'Amérique à la Commission interaméricaine des droits de l'homme Rapport 85/00 du 23 octobre 2000 concernant les Cubains de Mariel (affaire 9903), [mis en évidence dans le texte].

<sup>36</sup> D. Forsythe, "Human Rights, the United States and the Organization of American States", (1991) 13 *Human Rights Quarterly* 66-98.

<sup>37</sup> *Interprétation de la Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme dans le cadre de l'article 64 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, Avis consultatif OC-10/90, 14 juillet 1989, au para. 12:

La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme représente une déclaration noble des aspirations en droits de la personne des États américains.

Cependant, contrairement à la Convention américaine, elle n'a pas été rédigée comme instrument juridique et n'a pas la précision nécessaire pour résoudre des questions juridiques complexes. Sa valeur normative réside dans une déclaration de principes moraux fondamentaux et d'engagements politiques généraux et de fondement pour examiner la performance générale en droits de la personne des États membres, et non dans un ensemble d'obligations contraignantes.

Les États-Unis reconnaissent les bonnes intentions de ceux qui voudraient transformer l'énoncé de principes de la Déclaration américaine en un instrument juridique contraignant. Mais les bonnes intentions ne font pas le droit. Cela minerait sérieusement le processus international d'élaboration des lois – par lequel les États souverains assument volontairement des obligations juridiques précises -- pour imposer des obligations juridiques aux États par un processus de «réinterprétation» ou «d'inférence» d'un énoncé de principes non contraignants.

automatiquement assujetti le Canada à la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, sans aucune exigence d'acceptation officielle de cette compétence.

## 2. Convention américaine relative aux droits de l'homme et protocoles additionnels

La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (ci-après appelée la *Convention américaine*) a été rédigée sensiblement à la même époque que les Pactes internationaux relatifs aux droits de la personne. De plus, lorsque le Conseil de l'OEA a envoyé le projet de *Convention américaine* à la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour étude, en 1966, la Commission a décidé «d'accorder une attention particulière à l'expérience des pays européens qui ont approuvé la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, et aux discussions qui ont eu lieu durant l'élaboration des Pactes relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies».<sup>38</sup> Bien que des témoins aient allégué devant ce Comité que le langage de la *Convention américaine* est parfois étranger à la conception canadienne du droit<sup>39</sup>, il semble y avoir une grande similarité de langage entre un bon nombre des dispositions de la Convention et celles de la Convention européenne. Il y a également de nombreuses similitudes avec les dispositions du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui a été rédigé avec la participation du Canada.

Une caractéristique unique de la *Convention américaine* est que le droit d'alléguer des violations des droits qu'elle garantit devant la Commission, contre des États parties à la Convention, peut être exercé sans aucune acceptation formelle de la compétence de la Commission de la part de l'État visé.<sup>40</sup>

Il y a deux protocoles additionnels à la *Convention américaine*.

<sup>38</sup> *The Organization of American States and Human Rights, 1960-1967*, Secrétariat général, Organisation des États américains, Washington, 1972, à la p. 57.

<sup>39</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p. 8:13 (Elisabeth Eide, Ministère de la Justice).

<sup>40</sup> Tel que confirmé par la Cour interaméricaine dans *l'affaire Viviana Gallardo et al.*, Ser. A n° G 101-81, au para. 25.

a. *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culture*

Également appelé *Protocole de San Salvador*, il a été adopté en 1998 pour rendre exécutoires les dispositions de l'article 26 de la *Convention américaine*. Il est entré en vigueur le 16 novembre 1999. L'article 26 de la *Convention américaine* exprime l'engagement général des États parties d'adopter des mesures visant à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La ratification du Protocole de San Salvador est réservée aux États qui ont ratifié la *Convention américaine*.

Le Protocole peut être considéré comme faisant partie de ce qu'on appelle couramment le «droit mou». Plutôt que d'assumer des obligations immédiates, les États s'engagent à assumer leurs obligations progressivement :

Les États parties au présent Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme s'engagent à adopter les mesures nécessaires, qu'elles soient de nature interne ou qu'elles relèvent de la coopération entre États, tout particulièrement dans les domaines économique et technique, selon les ressources disponibles et compte tenu de leur degré de développement, pour parvenir progressivement, et conformément à la législation interne, à assurer le plein exercice des droits reconnus dans le présent Protocole.<sup>41</sup>

La mise en œuvre progressive n'en demeure pas moins une obligation. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a récemment été saisie d'une affaire soulevant la question de la portée et du contenu des devoirs des États en ce qui concerne la mise en œuvre progressive des droits sociaux, économiques et culturels. Alors que le Comité était en mission d'information au Costa Rica, il a d'ailleurs eu la possibilité de visiter la Cour interaméricaine des droits de la personne le jour de l'audience de cette affaire<sup>42</sup>. Les demandeurs ont allégué qu'une décision du gouvernement du Pérou de modifier des prestations de retraite de telle sorte que cela entraîne une

---

<sup>41</sup> *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels*, Article 1.

réduction *de facto* de ces prestations, violait le droit à la mise en œuvre progressive de leurs droits économiques, sociaux et culturels en vertu de l'article 26 de la *Convention américaine*, tel qu'interprété à la lumière du Protocole de San Salvador. Dans une décision du 28 février dernier, la Cour a refusé de se prononcer. Elle a jugé que les droits économiques, sociaux et culturels, qui ont à la fois une dimension individuelle et une dimension collective, doivent être évalués par rapport à la situation qui prévaut généralement dans le pays. Les cinq retraités dans cette affaire constituaient un très petit groupe et n'étaient pas nécessairement représentatifs de la situation générale prévalant au Pérou.<sup>43</sup>

Soulignons que certaines dispositions du *Protocole* sont d'application immédiate. Ainsi, les violations du droit de créer des syndicats, des fédérations nationales de syndicats ou des organisations syndicales internationales et d'y adhérer, protégé par l'article 8(a) du *Protocole de San Salvador*, ainsi que les violations du droit à l'éducation peuvent être portées à l'attention de la Commission interaméricaine par le mécanisme de communication individuelle<sup>44</sup>. L'affaire peut également être soumise à la Cour interaméricaine.

b. *Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort*

Ce protocole a été adopté le 8 juin 1990. Il développe l'article 4 de la *Convention américaine* et sa ratification est réservée aux États parties à la *Convention américaine*. Il a été ratifié par le Brésil, le Costa Rica, l'Équateur, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela. Le protocole entre en vigueur immédiatement entre les États qui l'ont ratifié. La seule réserve permise au moment de la ratification porte sur l'application de la peine de mort en temps de guerre, pour certains crimes :

Aucune réserve n'est admise au présent protocole. Néanmoins, au moment de la ratification ou de l'adhésion, les États parties à cet instrument peuvent déclarer qu'ils se réservent le droit d'appliquer

<sup>42</sup> *Affaire des cinq retraités*, 3-4 septembre 2002. Voir les conclusions de la Commission dans le rapport no 89/99, Affaire 12.034, *Carlos Torres Benvenuto et al. c. Pérou*, 27 septembre 1999, Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 avril 1999

<sup>43</sup> La Cour a néanmoins jugé que le Pérou avait violé le droit de propriété des retraités (art. 21 de la Convention), leur droit à la protection judiciaire (art. 25) et son obligation de veiller au respect des droits garantis dans la Convention (art. 1.1).

<sup>44</sup> *Protocole de San Salvador*, article 19(6).

la peine de mort en temps de guerre tel que défini par le droit international pour des délits très graves de caractère militaire.<sup>45</sup>

Cependant, cette exception doit être prévue dans le droit national et son application est sujette à des conditions de rapport strictes, prévues dans le Protocole.

### 3. Autres conventions interaméricaines

Les conventions «autonomes» suivantes sont susceptibles d'être ratifiées par le Canada, indépendamment de la ratification de la *Convention américaine*. Toutes, sauf une, ont été adoptées depuis que le Canada est devenu membre de l'OEA, mais il n'en a ratifié aucune.

#### a. *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture*

La *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture* (Convention sur la torture) développe les dispositions de l'article 5 de la *Convention américaine* qui interdit déjà la torture et les punitions ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle est entrée en vigueur le 28 février 1987. Tous les États membres de l'OEA peuvent la ratifier. Bien que le Guatemala<sup>46</sup> et le Chili<sup>47</sup> aient initialement émis des réserves à certaines des dispositions de la Convention, la plupart ont depuis été retirées<sup>48</sup>. La Convention sur la torture peut être invoquée devant la Cour interaméricaine relative aux droits de l'homme pour interpréter les dispositions de l'article 5 de la *Convention américaine*. La Convention exclut la défense des ordres de

<sup>45</sup> *Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort*, Article 2(1).

<sup>46</sup> La république du Guatemala n'accepte pas l'application et n'applique pas le troisième paragraphe de l'article 8, car conformément à ses procédures juridiques nationales, lorsque les appels ont été épuisés, la décision d'acquitter un défendeur accusé du crime de torture devient finale et ne peut être soumise à aucune autre instance internationale. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

<sup>47</sup> a) À l'article 4, au sens où, pour autant qu'il modifie le principe « d'obéissance automatique » établi dans le droit national du Chili, le gouvernement du Chili appliquera les dispositions de cette règle internationale au personnel subordonné soumis à l'autorité du Code de justice militaire, à condition que l'exécution d'un ordre dont l'intention évidente est la perpétration des actes stipulés à l'article 2 ne soit pas exigée par le supérieur sur la représentation du subordonné.

b) En ce qui concerne le paragraphe final de l'article 13, à cause de la façon discrétionnaire et subjective dont est rédigée la règle.

c) Le gouvernement du Chili indique que dans ses relations avec les pays des Amériques qui sont Parties à la présente Convention il appliquera cette Convention dans les cas où il y a incompatibilité entre ses dispositions et celles de la Convention contre la torture et d'autres traitements ou punitions cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par les Nations Unies en 1984.

d) En ce qui concerne le troisième paragraphe de l'article 8, car une cause ne peut être soumise qu'aux instances internationales dont la compétence a été reconnue par l'État du Chili. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

<sup>48</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre 1990, le Guatemala a déposé au Secrétariat général, un instrument daté du 6 août 1990, retirant la réserve formulée par le gouvernement du Guatemala au moment de la signature de la Convention et réitérée au moment de sa ratification le 10 décembre 1986. Le 21 août 1990, le Chili a déposé un instrument daté du 18 mai

supérieurs ainsi que tout état d'urgence ou tout autre genre de danger public, la suspension des garanties constitutionnelles ou l'instabilité politique pour justifier de la torture.

b. *Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes*

Adoptée le 9 juin 1994, la *Convention sur la disparition forcée des personnes* (Convention sur la disparition forcée) est entrée en vigueur le 28 mars 1996. Elle traite d'une question qui a tourmenté l'Amérique Latine durant des décennies. Les violations de la Convention peuvent être portées à l'attention de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et suivent la même procédure que les communications en vertu de la *Convention américaine*. La ratification ne se limite pas aux États parties à la *Convention américaine*, mais est ouverte à tous les membres de l'OEA. La Convention a été ratifiée par l'Argentine, la Bolivie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela. Le Guatemala a retiré la réserve qu'il avait faite au moment de la ratification de la Convention concernant l'extradition de ses ressortissants. Il n'y a pas d'autres réserves.

c. *Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes*

Également appelée *Convention de Belém do Pará*, elle a été adoptée en même temps que la *Convention sur la disparition forcée des personnes*. Elle condamne tout acte ou conduite «à caractère sexuel qui entraîne le décès, des dommages moraux ou des souffrances aux femmes, que ce soit dans le domaine public ou privé».

La définition de violence dans le cadre de la Convention inclut la violence familiale au sens le plus large, c'est-à-dire dans toutes relations interpersonnelles et que l'agresseur réside ou non avec la victime. Elle inclut également la violence perpétrée dans la communauté ou perpétrée ou tolérée par l'État ou ses agents, où que ce soit. Les États parties ont l'obligation d'adopter les mesures législatives requises pour prévenir et punir toutes formes de violence contre les femmes.

---

1990, retirant les réserves formulées par le gouvernement du Chili à l'article 4 et au paragraphe final de l'article 13 de la Convention. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic10.htm>.

La Convention est entrée en vigueur le 2 mars 1995, trente jours après la date du dépôt du second instrument de ratification. Toutes les parties à la *Convention américaine*, à l'exception de la Jamaïque, ont ratifié la *Convention de Belém do Pará*.

d. *Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées*

Adoptée le 7 juin 1999, cette Convention<sup>49</sup> est entrée en vigueur le 14 septembre 2001. Son préambule renvoie à plusieurs conventions, déclarations et résolutions internationales qui visent à protéger les personnes atteintes de déficiences physiques, mentales ou sensorielles «permanentes ou temporaires, qui limitent la capacité de mener une ou plusieurs activités essentielles de la vie quotidienne, et qui peuvent être causées ou aggravées par l'environnement économique et social».

Les États parties à la Convention s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des mesures législatives, pour promouvoir l'intégration des personnes handicapées dans la société, «dans des conditions d'égalité». Leurs obligations vont de s'assurer que les bâtiments et les véhicules soient conçus pour permettre l'accès des personnes handicapées, jusqu'à donner la priorité à la prévention, à la détection précoce et au traitement. Les États parties s'engagent également à sensibiliser le public de façon à éliminer les stéréotypes, les préjugés et la discrimination au travail.

## B. Les organismes de contrôle

Il y a deux organismes de contrôle dans le système interaméricain de protection des droits de la personne : la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

---

<sup>49</sup> <http://www.cidh.oas.org/Basicos/disabilty.htm>.

## 1. La Commission interaméricaine des droits de l'homme

### a. Historique

La Commission a été créée en 1959, mais n'a été reconnue officiellement comme organe de l'OEA qu'en 1967, lorsque la Charte de l'OEA a été modifiée par le *Protocole de Buenos Aires*. Au moment de sa reconnaissance officielle, la Commission s'est vue attribuer la compétence pour entendre les allégations de violation de certains des droits garantis par la Déclaration américaine<sup>50</sup>. Cependant, l'adoption et l'entrée en vigueur subséquente de la *Convention américaine* ont eu des conséquences importantes pour la Commission interaméricaine et pour la *Déclaration américaine*.

La Convention a conservé la portée et le statut juridique de la *Déclaration américaine* en énonçant qu' «aucune disposition de la Convention ne sera interprétée comme....d) excluant ou limitant les effets que la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et d'autres lois internationales de même nature pourraient avoir»<sup>51</sup>.

De plus, la *Convention* prévoyait la création d'une «Commission» et d'une Cour. Cependant, la «Commission» envisagée dans la *Convention américaine* ne pouvait avoir de compétence qu'à l'égard des États parties à la *Convention*, selon la règle générale du droit international qui prévoit que les traités ne créent pas d'obligations pour les États tiers. Par conséquent, si une nouvelle Commission avait été créée pour remplacer celle qui existait déjà en vertu de la *Charte de l'OEA*, les États n'ayant pas ratifié la *Convention américaine* auraient échappé à tout contrôle. Afin d'éviter cette situation jugée peu souhaitable, la compétence initiale de la Commission a été préservée et elle s'est dédoublée. En plus de sa compétence originale à l'égard de tous les États membres de l'OEA en vertu de leur ratification de la *Charte de l'OEA*, la Commission a été chargée de surveiller l'application des dispositions de la *Convention américaine* dans les États qui l'on ratifiée. De plus, son statut a été modifié pour inclure toutes les dispositions de la *Déclaration américaine*. La compétence de la Commission a depuis été étendue pour inclure les Conventions interaméricaines les plus récentes relatives aux droits de la personne.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Articles I, II, III, IV, XVII, XXV et XXVI de la *Déclaration américaine*.

<sup>51</sup> *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, art. 29

<sup>52</sup> *Règles de procédure de la Commission interaméricaine des droits de l'homme*, article 23.

b. Fonctions

Le siège de la Commission se trouve à Washington, D.C. Sa fonction est de promouvoir le respect et la défense des droits de la personne. Parmi les diverses activités qu'elle mène, la Commission :

- Reçoit, analyse et examine les communications individuelles alléguant la violation de droits garantis en vertu de la *Déclaration américaine* ou de la *Convention américaine*.
- Renvoie des affaires à la Cour interaméricaine des droits de l'homme en vertu de la *Convention américaine* et se présente devant la Cour au nom de la victime. Cependant, il faut souligner que depuis 2000, la victime peut se présenter indépendamment de la Commission une fois que la demande faite par la Commission a été acceptée.
- Demande des avis consultatifs à la Cour interaméricaine sur des questions d'interprétation de la *Convention américaine*.
- Surveille la situation générale des droits de la personne dans les États membres, effectue des visites sur place et publie des rapports spéciaux lorsqu'elle juge approprié. En 2001, la Commission avait publié plus de cinquante rapports sur des pays.<sup>53</sup>
- Publie des rapports sur des situations particulières comme celle qui prévaut dans ce qu'on appelle les «communautés de personnes en résistance» au Guatemala<sup>54</sup>, les droits de la personne chez les Indiens Miskito au Nicaragua<sup>55</sup>, les droits de la personne chez les demandeurs d'asile au Canada<sup>56</sup> et le statut de la femme<sup>57</sup> et des peuples autochtones<sup>58</sup> dans les Amériques.

---

<sup>53</sup> Accessible en ligne, bien que les premiers rapports ne soient qu'en espagnol. Voir <http://www.cidh.oas.org/pais.eng.htm>.

<sup>54</sup> OEA/Ser.L/V/II.86, Doc.5 Révisé le 1<sup>er</sup> juin 1994,

<sup>55</sup> *Rapport sur les droits de la personne d'un segment de la population du Nicaragua d'origine Miskito*, OEA/Ser.L/V/II.62, doc. 26, 16 mai 1984. En espagnol uniquement sur le site de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Publications).

<sup>56</sup> *Rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de reconnaissance du statut de réfugié* OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 février 2000.

<sup>57</sup> (1998) <http://www.oas.org/countryrep/mujeres98.en/Tableofcontents.htm>.

<sup>58</sup> OEA/Ser.L/V/II.108, Doc. 62, 20 octobre 2000.

- Prépare et publie des documents comme l'étude de la jurisprudence et des précédents nationaux et internationaux dans le cadre du projet de *Déclaration des droits des peuples autochtones*.<sup>59</sup>

Des hauts fonctionnaires ont dit au Comité que le Canada s'inquiète de la crédibilité de la Commission<sup>60</sup>. Néanmoins, il faut souligner que la Commission a été un intervenant clé dans la lutte contre les régimes répressifs de l'hémisphère et qu'elle continue aujourd'hui d'offrir des recours aux victimes de violations des droits de la personne.

De plus, des membres du Comité ont eu l'occasion de rencontrer les membres de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et ont appris que des changements ont été apportés aux Règles de procédure de la Commission. Ces changements pourraient répondre aux préoccupations canadiennes. Par exemple, bien que dans le passé la Commission ait été critiquée dans son choix des affaires déférées à la Cour, la procédure repose maintenant sur la présomption que toutes les affaires seront renvoyées à la Cour<sup>61</sup>, sauf dans des circonstances particulières qui rendent la poursuite de l'affaire inutile, ou si la victime ne veut pas que sa cause soit soumise à la Cour. La décision de ne pas renvoyer une affaire à la Cour doit être adoptée par une majorité des commissaires et elle doit être motivée par écrit. L'explication doit comprendre les désirs de la victime et dans quelle mesure l'État concerné a fait des efforts de bonne foi pour se conformer aux conclusions de la Commission.

Soulignons qu'en tant qu'État partie à la Convention, le Canada serait en mesure de porter sa cause à la Cour s'il n'était pas d'accord avec les conclusions de la Commission. Les États comme le Canada qui n'ont pas ratifié la Convention n'ont pas cette option.

## 2. La Cour interaméricaine des droits de l'homme

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a été créée en vertu de l'article 33 de la *Convention américaine*. Son siège se trouve à San José, Costa Rica. Elle se compose de sept juges qui sont des ressortissants d'États membres de l'OEA, mais qui ne doivent pas nécessairement être des ressortissants des États qui ont ratifié la *Convention américaine*. Cependant, seuls les États parties à la Convention peuvent proposer des candidats et élire des

<sup>59</sup> OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 1<sup>er</sup> mars 2000.

<sup>60</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002 p. 8:23(Elisabeth Eide).

<sup>61</sup> À condition, bien sûr, que l'État concerné accepte la compétence contentieuse de la Cour.

juges<sup>62</sup>. Les États membres de l’OEA comme le Canada qui n’ont pas ratifié la *Convention américaine* doivent convaincre un État partie à présenter son candidat. Ainsi, peu après être devenu membre de l’OEA, le Canada a vainement tenté de faire élire la juge Bertha Wilson. Elle était présentée par le Venezuela et l’Uruguay, mais ils ont été battus par une voix.<sup>63</sup>

La Cour a deux secteurs de compétence : elle peut entendre des allégations de violations de droits garantis dans la *Convention américaine* et d’autres conventions et protocoles interaméricains, qu’elles soient soulevées par la Commission interaméricaine au nom des victimes ou par un État contre un autre. De plus, la Convention donne à la Cour la compétence de rendre des avis consultatifs. La compétence contentieuse de la Cour se limite aux États qui ont ratifié la *Convention américaine* et reconnu la compétence de la Cour sur toutes les questions relatives à l’interprétation à l’application de la *Convention*. Dans le cas des plaintes interétatiques, tous les États concernés doivent être parties à la *Convention* et avoir reconnu la compétence de la Cour en la matière.

a. *Compétence consultative*

La compétence consultative de la Cour interaméricaine est unique à plusieurs égards. La Cour a la compétence consultative la plus étendue de toutes les tribunaux internationaux. En plus de la Commission interaméricaine et d’autres organismes autorisés de l’OEA, elle s’étend à tous les États membres de l’OEA, qu’ils soient ou non parties à la Convention, et même s’ils n’ont pas reconnu la compétence de la Cour en matière de litige. A titre de comparaison, les États ne peuvent demander d’avis consultatifs à la Cour européenne des droits de l’homme ni à la Cour internationale de Justice<sup>64</sup>.

De plus, les États membres de l’OEA peuvent consulter la Cour interaméricaine sur l’interprétation non seulement de la Convention mais également de tout autre traité relatif à la

---

<sup>62</sup> Articles 81 et 82 de la *Convention américaine*.

<sup>63</sup> McKenna, Peter, “Canada and the OAS: Opportunities and Constraints”, (1993) 327 *Round Table*, 323, 326.

<sup>64</sup> Dans le système européen, seul le Comité des ministres du Conseil de l’Europe peut demander à la Cour européenne des droits de l’homme un avis consultatif. En ce qui concerne les Nations Unies, la compétence consultative de la Cour internationale de justice ne s’étend qu’à l’Assemblée générale et au Conseil de sécurité, ainsi qu’à d’autres organismes et agences spéciales des Nations Unies autorisés par l’Assemblée générale.

protection des droits de la personne dans les Amériques.<sup>65</sup> Ils peuvent également la consulter sur la compatibilité de leurs lois, projets de loi et amendements législatifs nationaux.<sup>66</sup>

La Cour elle-même a indiqué que sa compétence consultative vise à «aider les États et les organismes à respecter et à appliquer les traités sur les droits de la personne sans les assujettir au formalisme et aux sanctions associés au processus judiciaire des litiges»<sup>67</sup>. Ainsi, le Canada peut consulter la Cour sur la compatibilité des lois canadiennes avec les dispositions de la Convention qui préoccupent le gouvernement fédéral ou les provinces. En outre, le Canada peut intervenir en tant qu'*ami de la cour* dans toute demande d'avis consultatif faite à la Cour.

#### *b. Compétence contentieuse*

Un témoin devant le Comité souligné qu'en 1998, vingt ans après sa création, la Cour n'avait rendu qu'un nombre limité de jugements par rapport à la gravité de la situation des droits de la personne dans de nombreux pays des Amériques<sup>68</sup>. Cependant, il faut souligner que ces vingt premières années ont été en quelque sorte une phase de «démarrage», durant laquelle les États parties à la Convention ont, petit à petit, reconnu la compétence de la Cour. La Cour a commencé à fonctionner en 1979. À cette époque, quelque 14 États avaient ratifié la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* et étaient en mesure de reconnaître la compétence de la Cour. Cependant, dans la plupart des cas, plusieurs années se sont écoulées entre la ratification de la *Convention* et la reconnaissance de la compétence contentieuse de la Cour<sup>69</sup>. D'autre part, il s'écoule généralement plusieurs années pendant qu'une communication suit son cheminement dans le système, avant d'être entendue par la Cour.

La Cour a rendu son premier jugement en 1981. Le gouvernement du Costa Rica avait renoncé à la règle de l'épuisement des recours internes ainsi qu'à la règle exigeant l'épuisement du

<sup>65</sup> Article 64 de la Convention américaine. Voir « tout autre traité » sujet à la compétence consultative de la Cour (*Article 64 Convention américaine relative aux droits de l'homme*), OC-1/82, Série A, n° 2.

<sup>66</sup> *Projet d'amendements des dispositions de naturalisation de la Constitution du Costa Rica*, OC-4/84, Série A, n° 4. Voir également *Compatibilité des projets de loi avec l'article 8(2)(h) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, OC-12-91, Série A, n° 12, dans laquelle la Cour a refusé de donner un avis consultatif

<sup>67</sup> [*Restrictions à la peine de mort (Art. 4(2) et 4(4) Convention américaine relative aux droits de l'homme)*], Avis consultatif OC-3/83 du 8 septembre 1983. Série A, No. 3, para. 43.

<sup>68</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p. 8:32 (Timothy Ross Wilson).

<sup>69</sup> Plus de dix ans se sont écoulés entre la ratification et la reconnaissance de la compétence de la Cour pour les États suivants : Barbade, Bolivie, Colombie, République Dominicaine, Guatemala, Haïti, Mexique et Panama. Cependant, la Colombie, la République Dominicaine, Haïti et Panama ont été parmi les premiers États à la ratifier, avant la création de la Cour.

processus devant la Commission interaméricaine<sup>70</sup>. La Cour a statué que la procédure devant la Commission n'avait pas été établie pour le seul avantage des États et qu'on ne pouvait y déroger. La cause a été renvoyée à la Commission. La décision suivante n'est venue qu'en 1987, dans une affaire contre le Honduras, et découlait d'une communication reçue par la Commission le 7 octobre 1981.<sup>71</sup>

Bien qu'aucune décision n'ait été rendue entre 1982 et 1987, la Cour n'est pas restée inactive. Elle a donné plusieurs consultatifs sur une grande variété de questions dont l'effet des réserves sur l'entrée en vigueur de la Convention, les restrictions à la peine de mort, l'interprétation de la *Déclaration américaine* dans le cadre de l'article 64 de la *Convention*, les exceptions à la règle de l'épuisement des recours internes, la compatibilité des projets de loi nationaux avec la *Convention*, les garanties judiciaires durant les situations d'urgence, les caractéristiques de la Commission interaméricaine des droits de l'homme ainsi que de ses rapports préliminaire et final (rapports sur les art. 50 et 51). Tous ces avis consultatifs ont aidé la Commission et les États parties à comprendre la portée et le contenu de la *Convention américaine*, comme l'ont fait les décisions de la Cour suprême du Canada en ce qui concerne la *Loi constitutionnelle de 1982* et notamment la *Charte des droits et libertés*.

De 1987 à février 2002, la Cour a rendu 32 jugements au fond.<sup>72</sup> La plupart des causes soulevaient des questions comme la disparition forcée de personnes, les exécutions extrajudiciaires, la détention arbitraire entraînant la mort de détenus, la torture et d'autres traitements inhumains entraînant la mort, le meurtre de civils par des militaires. Bien que de telles affaires ne soient pas complètement disparues aujourd'hui<sup>73</sup>, au cours des dernières années la Cour a traité d'une variété croissante de questions comme le congédiement injustifié de juges et de fonctionnaires, la censure cinématographique, le retrait de la citoyenneté et les droits fonciers des peuples autochtones. Tel que mentionné précédemment, pendant que le Comité était en visite à la Cour interaméricaine des droits de l'homme en septembre 2002, la Cour a tenu des audiences sur l'affaire des *Cinq retraités* contre le Pérou, concernant des modifications de leurs prestations de retraite présumées incompatibles avec la *Convention américaine*.

<sup>70</sup> Dans l'affaire *Viviana Gallardo et al.*, Ser. A n° G 101/81.

<sup>71</sup> *Velasquez Rodriguez Case, Preliminary Objections*, Ser. C. n°1, Jugement du 26 juin 1987.

<sup>72</sup> En plus de 64 jugements sur des exceptions préliminaires, des réparations, des interprétations ou applications de jugements et ordres de mesures provisoires dans 70 causes.

<sup>73</sup> La décision de *Las Palmeras* de décembre 2001, par exemple, porte sur le meurtre de civils par la police militaire.

Tous les États parties à la *Convention américaine*, sauf trois, ont maintenant reconnu la compétence contentieuse de la Cour<sup>74</sup>. Rappelons que la Cour peut également entendre des plaintes déposées par un État contre un autre. Neuf États parties à la Convention ont reconnu la compétence de la Cour en matière de plaintes inter-étatiques<sup>75</sup>. Elle ne l'a toutefois jamais exercée.

### C. Les mécanismes de protection et de réparation

Le système interaméricain de protection des droits de la personne comporte plusieurs mécanismes qui visent à assurer la protection des droits de la personne dans les Amériques et la prévention des violations, ainsi qu'à fournir des recours et des réparations aux victimes.

#### 1. Le processus de communication individuelle à la Commission inter-américaine

##### a. *Dépôt d'une communication*

Les personnes et groupes de personnes qui estiment que leurs droits ont été violés peuvent présenter une communication (requête) à la Commission interaméricaine pour demander réparation, après avoir épuisé tous les recours dont ils disposent au niveau national.

Dans le système interaméricain, toute personne au courant d'une violation peut présenter une communication à la Commission interaméricaine<sup>76</sup>. De plus, des organisations non gouvernementales comme le Centre de justice et de droit international (CEJIL), le Indian Law Resource Center et des organisations nationales des droits de la personne ont été en mesure de présenter des communications au nom de victimes présumées.

Un formulaire électronique est disponible sur le site Internet de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Cependant, son utilisation n'est pas obligatoire. La communication peut se faire sous forme d'une simple lettre indiquant les faits de la situation dénoncée, l'identité du

<sup>74</sup> Dominique, Grenade et Jamaïque. Voir l'annexe I. *Signatures et état actuel des ratifications, Convention américaine relative aux droits de l'homme, « Pacte de San José, Costa Rica »*

<sup>75</sup> Argentine, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Jamaïque, Pérou, Uruguay et Venezuela.

<sup>76</sup> En vertu des termes de l'article 23 des règlements de la Commission : « Toute personne, groupe de personnes ou entité non gouvernementale légalement reconnu dans un ou plusieurs des États membre de l'OEA peut présenter des communications à la Commission, en son propre nom ou au nom de tierces personnes, concernant des violations

requérant si la communication n'est pas signée par la victime présumée, et les recours qui ont été intentés au niveau national. La lettre peut être envoyée par la poste ou par télécopie. Ainsi, en réponse aux préoccupations exprimées durant les audiences<sup>77</sup> il convient de souligner qu'il n'est pas nécessaire que la victime présumée se rende à Washington.

Des organisations non gouvernementales comme CEJIL travaillent avec les avocats et les organisations locales qui mènent le dossier au niveau national pour préparer les causes à soumettre à la Commission interaméricaine. Cependant, CEJIL n'a pas les moyens de représenter tout le monde et doit choisir les causes en fonction du degré de preuve disponible, du type de violation – en donnant la préférence aux violations qui reflètent une situation généralisée dans le pays – et des relations avec les organisations locales.

Durant leur mission d'information au siège de la Cour interaméricaine, des membres du Comité ont également appris que des organismes comme l'Institut interaméricain des droits de l'homme forment des associations locales, comme des organisations de défense des droits des femmes, afin qu'elles puissent apprendre à utiliser le système interaméricain et présenter leurs propres communications.

Il y a des conditions strictes d'admissibilité des communications, comme l'épuisement de tous les recours internes disponibles. L'épuisement des recours nationaux signifie essentiellement une décision rendue par la plus haute cour du pays, à moins que la victime présumée puisse invoquer une des exceptions reconnues. Celles-ci comprennent, notamment, l'absence de recours, les retards excessifs dans les procédures, l'absence d'indépendance du système judiciaire, l'indigence de la victime ou l'incapacité de se faire représenter par un avocat à cause de la crainte de représailles dans la communauté judiciaire.

De plus, la communication sera déclarée inadmissible si un autre organisme de règlement des conflits internationaux a été saisi de la même affaire. Le Règlement exige que la communication soit présentée dans les six mois suivant la décision du tribunal de dernière instance. Bien que l'ensemble de la procédure puisse se faire par écrit, à l'exception de la procédure de règlement l'amiable, la Commission peut tenir des audiences. Une fois que la communication a été

---

présumées d'un droit de la personne reconnu dans, selon le cas, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la Convention américaine relative aux droits de l'homme..... »

<sup>77</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, pp. 8:29 – 8:33 (Tim Ross Wilson).

déclarée admissible, la Commission agit au nom de la victime pour obtenir de l'information de l'État concerné, mais agit également à titre de juge de la cause lorsqu'elle détermine s'il y a eu des violations de droits garantis par la Déclaration ou la Convention.

b. *La procédure de règlement à l'amiable*

Cette procédure fait partie du processus de communication individuelle. Elle peut être entreprise à la demande des parties ou de la propre initiative de la Commission. A l'origine limitée aux litiges concernant la *Convention américaine*, cette procédure est maintenant envisageable dans les litiges concernant tous les instruments interaméricains des droits de la personne, y compris la Déclaration américaine. On pourrait se poser des questions sur le fondement juridique de la procédure de règlement à l'amiable dans le cas des États qui n'ont pas ratifié la *Convention américaine*, car ce fondement ne se trouve pas dans le Statut mais dans les Règles de procédure de la Commission interaméricaine, adoptées par la Commission elle-même. Néanmoins, la procédure n'est pas obligatoire. Elle exige le consentement de toutes les parties et la Commission peut y mettre fin en tout temps si elle pense que la question en litige ne se prête pas à un règlement à l'amiable ou si l'une des parties ne fait aucun effort pour parvenir à un règlement.

On pourrait également soutenir qu'un règlement à l'amiable est de nature politique et qu'il ne crée pas de précédents pouvant être utiles à d'autres victimes. La procédure pourrait être considérée comme un outil permettant à la Commission de conserver un plus grand contrôle sur l'issue des litiges et de renvoyer moins de causes à la Cour. Ces préoccupations se semblent toutefois pas fondées. Le contenu des règlements est rendu public. Sans créer de précédent, il fournit des indications qui peuvent être utiles. De plus, les victimes présumées des violations des droits de la personne sont libres d'intenter le recours de leur choix et peuvent préférer la procédure relativement plus rapide du règlement à l'amiable.<sup>78</sup>

Durant leur mission d'information au siège de la Cour interaméricaine, les membres du Comité ont appris que Casa Alianza, par exemple, une organisation non gouvernementale qui offre divers services aux jeunes sans abri, utilise le système interaméricain pour dénoncer la situation

<sup>78</sup> En fonction des causes publiées par la Commission interaméricaine pour l'année 2002, une décision sur le fond de l'affaire peut prendre sept ans, alors qu'un règlement amical peut être conclu en moins de quatre ans. Voir : <http://www.cidh.oas.org/casos.eng.html>.

des enfants de la rue. Cependant, Casa Alianza ne veut pas nécessairement que toutes les causes soient renvoyées à la Cour. Elle a tendance à préférer la procédure moins coûteuse de règlement à l'amiable de la Commission.

Soulignons que cette procédure a le soutien des États membres de l’OEA. Le 5 juin 2000, l’Assemblée générale de l’OEA a adopté la Résolution 1701, «Évaluation du fonctionnement du système interaméricain de protection et de promotion des droits de la personne en vue de son perfectionnement et de son renforcement»<sup>79</sup>, qui recommande que la Commission interaméricaine «envisage la possibilité de [...] continuer à promouvoir la procédure de règlement amical comme mécanisme approprié pour régler des causes individuelles».

*c. Recommandations ou renvoi de la cause à la Cour*

Tel que mentionné précédemment, les Règles de procédure de la Commission interaméricaine ont été modifiées pour inclure une présomption que toutes les communications individuelles contre des États Parties à la Convention qui ont reconnu la compétence contentieuse de la Cour seront renvoyées à cette dernière.

La procédure d’examen par la Commission est essentiellement la même que la communication allège des violations de la *Déclaration* ou de la *Convention*. La différence fondamentale est que la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l’homme est basée sur la *Convention américaine*, et non sur la Charte de l’OEA, et qu’elle exige l’acceptation formelle des États. Par conséquent, si l’État concerné n’a pas ratifié la *Convention américaine* ou a ratifié la *Convention* mais n’a pas reconnu la compétence de la Cour, la Commission ne sera pas en mesure de renvoyer la cause à la Cour et le processus prendra fin avec les recommandations de la Commission. C’est actuellement le cas pour le Canada.

Bien que les États membres de l’OEA aient l’obligation de respecter les décisions des organes de l’OEA, les recommandations de la Commission ne sont pas des décisions<sup>80</sup>, et n’entraînent donc pas d’obligations juridiques<sup>81</sup>. De plus, la Cour interaméricaine a statué qu’elles «n’ont pas le

<sup>79</sup> OEA/Ser. P, AG/Res. 1701 (XXX-0/00).

<sup>80</sup> En vertu de l’art. 106 de la *Charte de l’OEA*, la Commission interaméricaine des droits de l’homme sert d’organe consultatif de l’Organisation pour les questions relatives à la promotion et à la protection des droits de la personne.

<sup>81</sup> C’est la règle générale en vertu du droit international. Cependant, il faut souligner qu’en se conformant aux recommandations de la Commission, les États membres de l’OEA peuvent contribuer à l’élaboration de normes

caractère d'une décision judiciaire obligatoire pour laquelle le non-respect entraînerait la responsabilité de l'État»<sup>82</sup>. Néanmoins, la Cour a également indiqué que «conformément au principe de bonne foi, concrétisé dans l'article 31(1) de la Convention de Vienne précité, si un État signe et ratifie un traité international, notamment s'il concerne les droits de la personne, comme la *Convention américaine*, il a l'obligation de faire tout son possible pour mettre en œuvre les recommandations d'un organe de protection comme la Commission interaméricaine, un des principaux organes de l'Organisation des États américains, dont la fonction est "de promouvoir le respect et la défense des droits de l'homme" dans l'hémisphère (Charte de l'OEA, Articles 52 et 111)».<sup>83</sup> Si l'État concerné ne se conforme pas aux recommandations de la Commission, les détails de l'affaire, y compris les recommandations de la Commission peuvent être publiés dans son rapport annuel.

La Commission interaméricaine a une plus grande autorité sur les États membres de l'OEA qui ont ratifié la *Convention américaine* et reconnu la compétence de la Cour interaméricaine puisqu'elle peut renvoyer la cause à la Cour. Tel qu'illustré dans l'aperçu suivant du processus de communication individuelle, les États reçoivent plusieurs avertissements. Le rapport préliminaire préparé par la Commission, si elle détermine qu'il y a des violations, donne à l'État un délai de trois mois pour s'y conformer. Le rapport préliminaire a pour but de donner à l'État concerné le temps de corriger la situation avant que la Commission porte l'affaire devant la Cour.

Une fois que la Cour a accepté la cause, le rôle de la Commission change, surtout si la victime présumée choisit de comparaître en son nom propre. Dans ce cas, la Commission et la victime deviennent des parties indépendantes, quoique liées par un intérêt commun. Devant la Cour, la Commission agit à titre de gardienne de la Convention et du système interaméricain de protection des droits de l'homme. Elle présente sa propre cause tandis que la victime présumée se fait représenter par un avocat indépendant. Des règles transparentes et des garanties procédurales assurent que ce changement de rôle de la Commission ne menace pas l'intégrité du système.

---

coutumières de droit international. Les recommandations de la Commission peuvent être fondées sur ces normes obligatoires.

<sup>82</sup> Affaire *Caballero Delgado et Santana*, Jugement du 8 décembre 1995, Série A n° 22, au para. 67.

<sup>83</sup> Affaire *Loayza Tamayo*, Jugement du 17 septembre 1997, Série C, n° 33, au para. 80.

# APERÇU DU PROCESSUS DE COMMUNICATION INDIVIDUELLE DEVANT LA COMMISSION INTERAMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME

Toute personne ou groupe de personnes ou entité non gouvernementale légalement reconnu dans un ou plusieurs des États membres de l'OEA peut présenter des communications à la Commission, en son propre nom ou au nom de tierces personnes, concernant des violations présumées du droit de l'homme reconnu dans, selon le cas, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, le protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturel, le protocole traitant de l'abolition de la peine de mort, la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes et/ou la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes ...

**Délai :** 6 mois après l'avis de décision finale du tribunal national

Dans les cas graves et urgents, et dans tous les cas nécessaires selon l'information disponible, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, demander que l'État concerné adopte des mesures provisoires pour éviter des torts irréparables aux personnes.

- Identification de l'auteur de la communication et de la victime.
- Faits et auteur présumé
- Preuve d'épuisement des recours internes
- Communication non soumise à un autre processus de règlement international

Peut être engagée à toute étape de la procédure, à la demande de l'une des parties ou de la propre initiative de la Commission.

Exige le consentement de toutes les parties.

Les négociations sont confidentielles mais les détails du règlement sont rendus publics. (Rapport, art. 49, Convention américaine)

Si elle établit une ou plusieurs violations, [la Commission] préparera un rapport préliminaire avec les propositions et les recommandations qu'elle juge pertinentes et le transmettra à l'État concerné. Ce faisant, elle fixera une date limite à laquelle l'État concerné doit préparer un rapport sur les mesures adoptées pour se conformer aux recommandations. L'État ne sera pas autorisé à publier le rapport avant que la Commission ne prenne une décision à ce sujet.

**COMMUNICATION PRÉSENTÉE À LA COMMISSION  
(ART. 23, RÈGLES DE PROCÉDURE)**



**MESURES PROVISOIRES  
(ART. 25, RÈGLES DE PROCÉDURE)**



**EXAMEN INITIAL ET TRAITEMENT  
(ART. 26 À 34, RÈGLES DE PROCÉDURE)  
(ART. 46 À 48, CONVENTION AMÉRICAINE)**



**PROCÉDURE DE RÈGLEMENT A L'AMIABLE  
(ART. 41, RÈGLES DE PROCÉDURE)  
(ART. 48(F), CONVENTION AMÉRICAINE)**



**RAPPORT PRÉLIMINAIRE  
(ART. 43, RÈGLES DE PROCÉDURE)  
(ART. 50, CONVENTION AMÉRICAINE)**



Si dans les trois mois suivant la transmission du rapport préliminaire à l'État concerné la question n'a pas été réglée ou, pour les États qui ont accepté la compétence de la Cour interaméricaine, n'a pas été renvoyée par la Commission ou par l'État à la Cour pour une décision, la Commission, par majorité absolue des voix, peut publier un rapport final qui contient son avis et les conclusions et recommandations finales.

Le rapport final sera transmis aux parties, qui, dans les délais fixés par la Commission, fourniront des renseignements sur le respect des recommandations.

La Commission évaluera le respect de ses recommandations en se basant sur l'information disponible, et décidera de la publication du rapport final par le vote d'une majorité absolue de ses membres. La Commission déterminera également s'il faut l'inclure dans le Rapport annuel à l'Assemblée générale de l'OEA, et/ou la publier de toute autre façon jugée appropriée.

Si l'État en question a accepté la compétence de la Cour interaméricaine conformément à l'article 62 de la Convention américaine, et que la Commission considère qu'il ne s'est pas conformé aux recommandations du rapport approuvé conformément à l'article 50 de la Convention américaine, il défère le cas à la Cour, à moins d'une décision motivée contraire par une majorité absolue des membres de la Commission.



La Commission donnera la priorité à l'obtention de la justice dans ce cas particulier, en se basant, entre autres, sur les facteurs suivants :

- a. la position du requérant;
- b. la nature et la gravité de la violation;
- c. la nécessité de développer ou de clarifier la jurisprudence du système;
- d. l'effet futur de la décision au plan juridique dans les États membres; et,
- e. la qualité de la preuve disponible.

**RAPPORT FINAL**  
**(Art. 45, Règles de procédure)**  
**(Art. 51, Convention américaine)**

**FIN DU PROCESSUS POUR LES  
COMMUNICATIONS ALLÉGUANT DES  
VIOLATIONS DE LA DÉCLARATION  
AMÉRICAINE ET LES COMMUNICATIONS  
CONTRE LES ÉTATS PARTIES À LA  
CONVENTION AMÉRICAINE QUI N'ONT PAS  
RECONNNU LA COMPÉTENCE DE LA COUR**

**PLAINE CONTRE UN ÉTAT PARTIE À LA  
CONVENTION QUI A RECONNNU LA  
COMPÉTENCE DE LA COUR :  
RENOVI DE LA CAUSE À LA COUR**

**(Art. 44, Règles de procédure)**

## 2. Les rapports de la Commission interaméricaine

### a. Rapports des États

Bien qu'il n'y ait pas de procédure formelle exigeant des rapports périodiques des États sur les mesures d'exécution de leurs obligations en vertu de la *Convention américaine*, comme pour d'autres instruments internationaux des droits de la personne, la Commission interaméricaine peut demander aux États de rendre compte de la situation des droits de la personne dans leurs pays respectifs.

Par contre, les États qui ratifient le *Protocole de San Salvador sur les droits sociaux, économiques et culturels* assument des obligations en vertu de l'article 19 du Protocole qui exige qu'ils «présentent des rapports périodiques sur les mesures progressives qu'ils ont prises pour assurer le respect des droits énoncés dans ce Protocole». D'autres conventions prévoient la présentation de rapports périodiques, notamment la *Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes*, la *Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les personnes handicapées*.

### b. Le rapport annuel de la Commission interaméricaine

En plus de préparer des rapports sur les communications individuelles, la Commission interaméricaine suit l'évolution des droits de la personne dans les pays qui méritent une attention particulières d'après les critères qu'elle a établis en 1996<sup>84</sup> et développés en 2002<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, 14 mars 1997, Chapitre V, : « Le premier critère sur lequel se base la Commission pour penser qu'un rapport spécial est justifié sur les États dirigés par des gouvernements qui ne sont pas parvenus au pouvoir à la suite d'élections populaires organisées sur la base d'un scrutin secret authentique, périodique et libre, conformément aux normes acceptées au niveau international. [...] »

Le deuxième critère concerne les États où le libre exercice des droits mentionnés dans la Convention américaine ou la Déclaration américaine a été, de fait, suspendu totalement ou partiellement, en vertu de l'imposition de mesures exceptionnelles, comme l'état d'urgence, l'état de siège, des mesures spéciales de sécurité, etc.

Le troisième critère qui pourrait justifier l'inclusion d'un État donné dans ce chapitre s'applique quand il existe des preuves flagrantes qu'un État viole massivement et gravement les droits de l'homme garantis dans la Convention américaine, la Déclaration américaine et les autres instruments des droits de l'homme applicables. Les violations des droits dont on ne peut suspendre les effets, comme les exécutions extrajudiciaires, la torture et la disparition forcée, constituent une source particulière de préoccupation.[...]

Le quatrième critère concerne les Etats qui se trouvent en situation de transition par rapport à un des trois cas mentionnés ci-dessus ». <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96eng/TOC.html>

Généralement, la Commission interaméricaine étudie les pays qui ont des problèmes systémiques, comme Cuba, la Colombie et le Guatemala. Cependant, elle ne se limite pas à dénoncer les problèmes qui doivent être réglés, elle félicite également les États pour les mesures prises en vue d'améliorer la situation des droits de la personne.

En outre, la Commission étudie des situations particulières susceptibles de mener à des violations des droits de la personne. En 2001, par exemple, la Commission interaméricaine a étudié la situation aux États-Unis à la suite des attentats du 11 septembre, lorsque le président a déclaré un état de crise nationale. La Commission a rappelé aux États-Unis qu'ils «demeurent assujettis aux droits fondamentaux de la personne promulgués dans les dispositions de la Charte de l'OEA et de la Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme». Subséquemment, la Commission a entrepris une étude des normes de droit international des droits de la personne qui doivent régir la conduite des États lorsqu'ils répondent à des menaces terroristes. Lorsque des membres du Comité ont rencontré la Commission à San José, elle tenait une session extraordinaire pour étudier son projet de rapport sur le terrorisme<sup>86</sup>.

De plus, la Commission inclut dans son rapport annuel un tableau indiquant le degré de respect, par les États concernés, de ses recommandations. Les rapports des dernières années semblent indiquer, dans la majorité des cas, un respect partiel des recommandations de la Commission<sup>87</sup>.

c. *Les rapports spéciaux*

Depuis son premier rapport sur Cuba en 1962, lorsqu'elle a décidé de suivre étroitement la situation des prisonniers politiques dans ce pays, la Commission interaméricaine a publié plus de cinquante spéciaux, ainsi que plusieurs rapports sur des groupes particuliers<sup>88</sup>.

Les rapports spéciaux sont précédés par des visites sur place, toujours avec le consentement de l'État concerné. Durant les visites sur place, les délégués de la Commission mènent des

<sup>85</sup> *Rapport annuel de la Commission interaméricaine 2000*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 avril 2001, Chapitre IV: Le cinquième critère concerne les situations temporaires ou structurelles qui peuvent apparaître dans des États membres confrontés, pour diverses raisons, à des situations qui nuisent gravement à la jouissance des droits fondamentaux enchaînés dans la Convention américaine ou la Déclaration américaine.

<sup>86</sup> Maintenant disponible sur le site internet de la Commission: [www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/exe.htm](http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/exe.htm).

<sup>87</sup> Voir *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 2002*, Chapitre III, D: «Status of compliance with the recommendations of the IACtHR» (en anglais seulement).

[www.cidh.oas.org/annualrep/2002eng/chap3h.htm](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002eng/chap3h.htm).

<sup>88</sup> Une liste complète se trouve sur le site Internet de la Commission interaméricaine.

entrevues avec des représentants du gouvernement et des chefs religieux, des représentants d'associations professionnelles, des avocats et tout autre secteur de la population qu'elle juge approprié de consulter pour se faire une idée aussi précise que possible de la situation des droits de la personne dans le pays. Ces entrevues peuvent mener à des recommandations préliminaires au gouvernement concerné pour lui donner la possibilité de réagir et, le cas échéant, de commencer à régler certains des problèmes identifiés. La Commission prend note de la réponse du gouvernement dans son rapport final. De 1962 à 2002, la Commission a fait 83 visites sur place, dont une au Canada, en octobre 1997, pour vérifier la situation des réfugiés<sup>89</sup>.

Les rapports sur la situation de groupes particuliers incluent un rapport de 1983 sur la situation des Indiens Miskito du Nicaragua, le Rapport de 1998 sur la situation des femmes dans les Amériques et le Rapport de 2000 sur la situation des peuples autochtones des Amériques.

De plus, en mars 2002, la Commission a publié une étude approfondie des autorités et précédents concernant les droits des peuples autochtones dans le cadre de l'élaboration d'un projet de Déclaration interaméricaine des droits des peuples autochtones<sup>90</sup>. Elle a examiné les normes existantes et émergentes du droit international relatives aux peuples autochtones, ainsi que celles qui peuvent être utiles même si elles ne visent pas spécifiquement les peuples autochtones, comme l'interdiction de discrimination, les droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires, les droits sociaux, économiques et culturels, etc. De plus, elle a compilé les dispositions des lois nationales des Amériques correspondant à chacune des dispositions du projet de déclaration. Malheureusement, les lois canadiennes, et notamment des nombreux aspects de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne sont pas toutes prises en compte dans l'étude. Sous la rubrique du développement culturel, par exemple, il n'est fait aucune mention de l'article 35 comme moyen de protéger les activités qui constituent une partie intégrante des cultures autochtones distinctes<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Pour une liste complète des visites sur place, voir <http://www.cidh.oas.org/visitas.eng.html>.

<sup>90</sup> «Autorités et précédents du droit interne et du droit international pour le projet de déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones», OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 1<sup>er</sup> mars 2001, <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Indigenas.en.01/index.html>.

<sup>91</sup> *Idem.*, articles X et XI.

### 3. Recours à la Cour interaméricaine

Tel qu'indiqué précédemment, il y a deux moyens de recours à la Cour interaméricaine des droits de l'homme : le renvoi de l'affaire litigieuse par la Commission interaméricaine au nom d'une personne ou par un État contre un autre ou une demande d'avis consultatif, qui peut être adressée directement par l'État concerné, par la Commission ou par les organes autorisés de l'OEA.

#### a. *Affaires litigieuses*

Jusqu'à maintenant, aucune plainte interétatique n'a été présentée devant la Cour interaméricaine. Les personnes n'ont pas directement accès à la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Seuls les États et la Commission l'ont<sup>92</sup>. Les victimes de violations peuvent comparaître, mais seulement une fois que la demande faite par la Commission pour le renvoi d'une affaire a été acceptée par la Cour<sup>93</sup>. Elles ne peuvent pas demander directement à la Cour d'entendre leur cause. La Cour n'entendra pas la cause si son examen par la Commission interaméricaine n'a pas été complété.<sup>94</sup>

La procédure est similaire à celle des tribunaux canadiens : La demande est présentée au Secrétariat avec un mémoire indiquant les revendications, les faits et les arguments relatifs à l'admissibilité, les faits appuyant la preuve et les arguments juridiques, les détails concernant les témoins que le requérant à l'intention d'appeler, y compris les témoins experts, et le réparation recherchée (y compris les frais engagés par la victime présumée). Si la demande est présentée par la Commission, elle doit inclure le rapport préliminaire (rapport de l'article 50 de la Convention).<sup>95</sup>

L'État défendeur présente son mémoire dans les deux mois suivant la notification de la demande. Il indique s'il accepte ou rejette les différents faits et revendications. Il peut également soulever des objections préliminaires. Avant l'ouverture de la procédure orale, il y a habituellement une période durant laquelle les parties déposent des plaidoiries écrites supplémentaires, avec l'autorisation de la Cour.

<sup>92</sup> Article 61(1), *Convention américaine relative aux droits de l'homme*

<sup>93</sup> *Règles de procédure de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, article 23.

<sup>94</sup> Article 61(2), *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, tel que confirmé dans : *l'affaire Viviana Gallardo et al.*, *supra*, note 67.

<sup>95</sup> Article 33(2), *Règles de procédure de la Cour interaméricaine*.

Les audiences sont publiques et ont habituellement lieu au siège de la Cour, bien que celle-ci puisse se déplacer. Dans des circonstances exceptionnelles, peut également tenir des audiences à huis clos. Les États qui n'ont pas de juge de leur nationalité sur le banc pour entendre une cause contre eux peuvent nommer un juge *ad hoc*.

À toute étape de la procédure, les parties peuvent demander à la Cour des mesures provisoires pour préserver les droits des parties. La Cour peut également décider de les ordonner de sa propre initiative dans les cas de gravité ou d'urgence extrême, et dans tous les cas où cela est nécessaire pour éviter des torts irréparables aux personnes concernées.<sup>96</sup> Si la Cour ne siège pas, le président peut rendre l'ordonnance.<sup>97</sup> La jurisprudence de la Cour interaméricaine révèle que des mesures provisoires sont fréquemment ordonnées. De juillet 2000 à juin 2001, par exemple, elles ont été ordonnées dans 13 cas<sup>98</sup>, généralement pour protéger la vie des témoins et des victimes présumées.

Une autre caractéristique de la Cour interaméricaine est la possibilité d'intervenir en *amicus curiae*. Il n'y a pas de processus formel pour demander la permission d'intervenir. Les parties qui désirent intervenir envoient un mémoire à la Cour lui demandant de le prendre en considération. Les personnes et les organisations qui avaient un intérêt particulier dans l'issue de l'affaire ont fait de telles demandes par le passé et la Cour a accepté des mémoires *d'amicus curiae* à plusieurs occasions<sup>99</sup>, bien qu'elle ait refusé l'intervention à au moins une occasion<sup>100</sup>.

#### b. Exécution des décisions de la Cour

Il n'y a pas de système formel de surveillance de l'exécution des décisions de la Cour en partie à cause d'un manque de fonds et en partie parce que, pour l'instant, la Cour ne fonctionne qu'à

<sup>96</sup> Article 25(1), *Règles de procédure de la Cour interaméricaine*.

<sup>97</sup> Article 25(4), *Règles de procédure de la Cour interaméricaine*. Voir, par exemple, *Ordonnance du président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme du 7 avril 2000. Mesures provisoires dans l'affaire du tribunal constitutionnel*.

<sup>98</sup> Voir « Série E : Mesures provisoires », n° 3, Compendium : juillet 2000 – Juin 2001.

<sup>99</sup> La liste d'exemples suivante ne prétend pas être exhaustive : l'Association interaméricaine de la presse est intervenue dans l'affaire *Bronstein*, plusieurs organisations autochtones, dont l'Assemblée des Premières nations, sont intervenues dans l'affaire *Mayagna (Sumo) de Awas Tingni*; la Commission internationale de juristes est intervenue dans l'affaire *Bamaca Velasquez*; Rights International est intervenue dans l'affaire *Benavides Cevallos* et dans l'affaire *Suarez Rosero*. Dans cette dernière affaire, le Center for International Human Rights Law a également présenté un mémoire *d'amicus curiae*. Dans l'affaire *Genie Lacayo*, International Legal Advisors Esq. et la Fondation pour le développement du droit international ont présenté un mémoire *d'amicus curiae* alléguant le non-épuisement des recours nationaux, durant la phase des objections préliminaires.

<sup>100</sup> *Paniagua Morales et al. Case*, Série. C, n° 37 (1998) au para. 43.

temps partiel. Cependant, la Cour a commencé à inclure un rapport sur l'exécution de ses décisions dans son Rapport annuel à l'Assemblée générale de l'OEA.

Un témoin devant le Comité a indiqué que depuis 1995, l'exécution des décisions de la Cour est remarquable<sup>101</sup>. Il semble que le point tournant ait été la décision du Honduras de se conformer aux décisions de la Cour dans l'affaire *Velasquez* (1988) et l'affaire *Godinez* (1989), après l'élection de Carlos Roberto Reina, un ancien juge de la Cour interaméricaine, à la présidence du pays. Depuis lors, il y a eu «respect en substance dans toutes les affaires»<sup>102</sup>.

L'exécution des décisions de la Cour se compare favorablement avec celle des décisions des tribunaux nationaux. Tous les prisonniers dont la libération a été ordonnée ont été libérés. Les décisions accordant des dommages-intérêts sont généralement respectées et bien que l'exécution des ordonnances annulant les jugements de tribunaux nationaux jugés erronés (comme ceux qui condamnent injustement des victimes ou qui exonèrent les criminels de leur responsabilité) ne soit pas parfaite, on la dit «assez satisfaisante».<sup>103</sup>

Dans le cas de disparitions forcées, l'exécution de la décision de la Cour interaméricaine requiert que l'on procède à des exhumations là où l'on soupçonne que des victimes ont été enterrées et à l'identification du corps afin de le rendre à la famille. La décision ordonne généralement à l'État de mener une enquête et de poursuivre les agresseurs, ainsi que de verser des dommages-intérêts à la famille. Si un gouvernement ne respecte pas une décision de la Cour, l'Assemblée générale de l'OEA peut en dernier ressort exercer des pressions politiques, mais elle ne l'a jamais fait.<sup>104</sup>

#### *c. Demandes d'avis consultatifs*

Tel que mentionné précédemment, tout État membre de l'OEA, y compris le Canada, peut demander à la Cour un avis consultatif sur l'interprétation de la *Convention américaine* ainsi que de tout autre traité relatif à la protection des droits de la personne dans les Amériques. Ces demandes peuvent également porter sur la compatibilité des lois nationales avec les obligations

<sup>101</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:67) (Professeur Cassel).

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:59 (Professeur Cassel); Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:52 (Professeure Dinah Shelton).

<sup>104</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:67 (Professeur Cassel).

internationales du système interaméricain. Par conséquent, si le gouvernement du Canada a des doutes sur la portée et le contenu de l'article 4(1) ou toute autre disposition de la *Convention américaine* ou si les gouvernements provinciaux et territoriaux se préoccupent de la compatibilité de leurs lois avec la Convention, ils peuvent demander l'avis de la Cour. Dans le cas des provinces et des territoires, la demande devrait être faite par l'intermédiaire du gouvernement du Canada car, en vertu des règles du droit international, il est l'entité doté de la souveraineté internationale et l'éventuelle partie à la *Convention américaine*.

## IV. DISCUSSION DES QUESTIONS SOULEVÉES DEVANT LE COMITÉ

### A. Préoccupations gouvernementales

Des fonctionnaires du gouvernement canadien<sup>105</sup> ont indiqué que la *Convention* a une incidence sur des questions relevant de la compétence provinciale, il serait donc difficile pour le Canada d'aller de l'avant sans le soutien des provinces et des territoires. Cependant, le Comité n'a pu obtenir aucune précision sur les préoccupations provinciales particulières en raison de la confidentialité du processus de consultation fédéral-provincial-territorial. Un témoin a donné un aperçu de l'ensemble des préoccupations fédérales et provinciales, à sa connaissance, et des raisons pour lesquelles, selon lui, elles ne sont pas fondées.<sup>106</sup> Les préoccupations seraient les suivantes :

- Les normes de la Convention seraient inférieures à celles d'autres instruments internationaux. Cependant, tel que souligné par le témoin, l'article 29 de la Convention prévoit que s'il existe une norme supérieure, elle s'applique.
- L'article 22 interdit l'expulsion de ressortissants et pourrait être considéré incompatible avec la loi et la pratique canadiennes permettant l'extradition des nationaux. Cependant, comme l'a souligné le témoin, l'expulsion n'est pas synonyme d'extradition et l'article 22 n'empêche pas l'extradition de ressortissants.<sup>107</sup>
- L'article 13, qui interdit la censure préalable pourrait être considéré incompatible avec la loi canadienne sur la propagande haineuse. Cependant, le

<sup>105</sup> Ministère de la Justice et Ministère des Affaires étrangères et du commerce international.

<sup>106</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, pp. 9:42 – 9:44 (Warren Allmand, Droits et Démocratie).

<sup>107</sup> Cette opinion est partagée par les professeurs Flemming et McEvoy, Mémoire présenté au Comité, 31 mars 2003,

paragraphe 13(5) de la Convention fait une exception dans le cas de la propagande haineuse. Le témoin a également indiqué qu'une déclaration interprétative pourrait être ajoutée.

- L'article 14, qui prévoit le droit de réponse lorsqu'une personne subit des préjudices à cause de déclarations inexactes ou offensantes, n'existerait pas dans les lois canadiennes. Le témoin a indiqué que si les lois canadiennes ne prévoient pas de recours, le risque qu'une communication soit déposée contre le Canada est minime. Cette question a toutefois fait l'objet d'une étude plus approfondie par le Comité.<sup>108</sup>

Des hauts fonctionnaires du gouvernement canadien ont exprimé certaines autres préoccupations générales et ont indiqué certaines raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada hésite à ratifier la *Convention américaine*.

## **1. La ratification de la Convention aura peu d'incidence sur les Canadiens**

Selon les représentants du gouvernement canadien, la ratification de la Convention aurait peu d'incidence sur les Canadiens car le Canada possède une *Charte des droits et libertés* ainsi que des lois provinciales et fédérales qui protègent les droits de la personne des Canadiens.<sup>109</sup>

Bien qu'il soit vrai que les Canadiens jouissent déjà d'une protection en vertu de la Charte ainsi que des lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne, ce Comité croit que les normes des droits de la personne et les mécanismes de plainte sont élaborés au bénéfice des personnes, et non de l'État. On ne peut pas dire que les personnes ont tant de protection qu'il est inutile d'en ajouter. De plus, la ratification de traités internationaux et la reconnaissance de la compétence des organismes créés pour superviser leur application apporte un autre niveau de protection qui n'est pas fourni par les tribunaux nationaux, notamment au Canada où l'absence de lois mettant en oeuvre les traités internationaux relatifs à la protection des droits de la personne limite sérieusement la possibilité de les invoquer devant les tribunaux.

## **2. La ratification soulèvera la question de la compétence de la Cour interaméricaine**

<sup>108</sup> Voir pp. 52-56 du présent rapport.

<sup>109</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p 8:14 (Elisabeth Eide).

Les représentants du gouvernement canadien ont fait allusion à la nature non contraignante des décisions des organes des droits de la personne auxquels le Canada est assujetti, y compris la Commission interaméricaine, contrairement aux décisions exécutoires de la Cour interaméricaine.<sup>110</sup>

### **3. Le Canada est déjà assujetti à la compétence de la Commission interaméricaine**

À cet égard, les représentants du gouvernement canadien se sont dits préoccupés par les longs délais pour obtenir une décision de la Commission. Il s'agirait d'un problème lié au manque de ressources de la Commission, mais aussi d'une question de crédibilité de la Commission. L'exemple donné a été celui des mesures provisoires imposées au Canada en matière d'immigration, demandant un sursis à l'exécution de mesures de renvoi en attendant l'examen d'une communication par la Commission. Des années plus tard, le Canada attend encore les conclusions de la Commission.

L'exemple suivant tendrait à indiquer que la Commission n'est pas toujours entièrement responsable des retards, et que le Canada, ainsi que les plaignants, peuvent y contribuer. Le 27 février 2002, la Commission a déclaré recevable une communication contre le Canada qui avait été déposée le 26 juillet 1996. La communication alléguait que le gouvernement du Canada était internationalement responsable de la violation des droits fondamentaux d'un réfugié Sri-lankais.<sup>111</sup> D'après le rapport annuel de la Commission, il semblerait que plusieurs demandes de renseignements ont été adressées au gouvernement du Canada entre le mois d'août 1996 et le mois d'avril 1997, quand la Commission a accordé au Canada un délai jusqu'à la fin juin 1997. Le Canada a soumis ses arguments sur la recevabilité de la communication le 31 juillet 1997. La Commission les a transmis au requérant quelques jours plus tard en leur donnant 30 jours pour répondre. Le 23 octobre 1997, les requérant ont demandé un délai supplémentaire jusqu'à la mi-novembre. Le 16 janvier 1998, la Commission a demandé au Canada de se surseoir à la déportation imminente de M. Suresh, jusqu'à ce qu'elle ait eu le temps de faire enquête sur ses allégations. La Commission a tenu des audiences à ce sujet le 23 février 2003. Des développements subséquents dans l'affaire de M. Suresh au Canada, incluant une décision de la Cour suprême du Canada concluant qu'il avait le droit à une nouvelle audience concernant son expulsion, ont

---

<sup>110</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, pp. 8:14, 8:21 (Elisabeth Eide)

<sup>111</sup> *Manickavasagam Suresh v. Canada*. Report, N° 7/02, Petition 11.661, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2002*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 March 2003

entraîné le retrait de la plupart des allégations dans la plainte originale, à l'exception de celles concernant la compatibilité de sa détention avec la *Déclaration américaine*.

De plus, tel que mentionné précédemment, les membres du Comité ont appris que la Commission évolue et qu'elle s'efforce de régler les problèmes susceptibles d'avoir une incidence sur sa crédibilité et son efficacité. En tant que partie à la *Convention américaine*, le Canada augmenterait ses chances d'avoir un Commissaire canadien et ainsi, de jouer un plus grand rôle pour que soient apportés les changements nécessaires pour améliorer le système interaméricain.

## B. Préoccupations des témoins non gouvernementaux

L'article 4, et notamment le paragraphe 1 protégeant le droit à la vie «en général, à partir du moment de la conception», a été soulevé par la plupart des témoins comme la principale source de préoccupation. D'autres dispositions de la Convention soulèvent des questions qui semblent plus faciles à régler.

### 1. Le droit à la vie

L'article 4(1) de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* garantit le droit à la vie «en général, à partir du moment de la conception». La Commission interaméricaine des droits de l'homme a statué, dans une affaire contre les États-Unis, que le terme «en général» a été ajouté à suite d'un compromis conclu entre les États membres de l'OEA, et que l'article 4(1) n'impose aucune obligation particulière aux États en ce qui concerne l'avortement.<sup>112</sup> Cependant, la Cour interaméricaine ne s'est pas encore prononcée sur cette question. Bien qu'on ne puisse rejeter la possibilité que la décision *Baby Boy* soit remise en question à l'avenir, un témoin devant le Comité a indiqué qu'il ne serait pas facile de porter la question devant la Cour car cela soulèverait la question de savoir qui est la «victime» présumée dans un tel cas.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Affaire *Baby Boy*, Règlement 23/81, 6 mars 1981, *Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 1980-1981*, pp. 23-45, à la p. 35.

<sup>113</sup> Témoignages au Comité, 17 juin 2002, p. 11:59 (M. Peter. Leuprecht).

Quelle qu'en soit la difficulté, on ne peut nier que la question pourrait être soulevée de nouveau devant la Commission<sup>114</sup> ou devant Cour, si ce n'est au moyen d'une communication individuelle, par une demande d'avis consultatif. Par conséquent, on ne peut rejeter les préoccupations exprimées par de nombreux témoins concernant l'article 4(1) à la lumière de l'absence de législation canadienne en ce qui concerne l'avortement, à l'heure actuelle. Les représentants d'associations de femmes notamment craignent que les dispositions de l'article 4(1) puissent être utilisées pour interdire l'avortement au Canada<sup>115</sup> ou même empêcher l'accès à certains contraceptifs comme la «pilule du lendemain», les dispositifs intra-utérins ou le RU-486, qui agit après la conception.<sup>116</sup> Même si l'article 4(1) n'impose pas l'obligation d'interdire les avortements, il peut imposer l'obligation de les réglementer. Or pour l'instant, aucune loi ni aucun règlement ne régit l'avortement au Canada. La Cour suprême du Canada a statué dans *R. c. Morgentaler*<sup>117</sup> que la procédure créée en vertu de l'article 251 du Code criminel pour obtenir un avortement était incompatible avec le droit d'une femme à la sécurité de sa personne. Aucune nouvelle disposition n'a été adoptée pour remplacer l'article 251.

Un témoin<sup>118</sup> a indiqué que compte tenu des développements du droit international depuis l'adoption de la *Convention américaine*, ainsi que de l'interprétation par le Comité des droits de l'homme de l'article 6 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui garantit le droit à la vie, le droit d'une femme à l'avortement et l'accès à des services de santé reproductive adéquats sont des composantes essentielles du droit à la vie, à la sécurité et à l'égalité en vertu du droit international. Ces développements doivent être pris en compte afin d'interpréter la portée et le contenu de l'article 4(1) de la *Convention américaine*, compte tenu de l'exigence, en vertu de l'article 29, de ne pas restreindre la jouissance de l'exercice de tout droit à la liberté reconnu en vertu des lois de tout État partie ou en vertu d'une autre convention à laquelle l'État est partie. Cependant, comme l'a souligné le professeur Lamarche, cette analyse ne règle pas entièrement la question pour le Canada.

De plus, la recherche effectuée par le Comité dans les rapports de divers organismes de surveillance des traités relatifs droits de la personne concernant plus particulièrement des États

<sup>114</sup> Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:15 (Jennifer Kitts, Action Canada pour la population et le développement).

<sup>115</sup> Fédération des Femmes du Québec, Témoignages au Comité, 27 mai 2002, pp. 10:36 – 10:39 (Diane Matte, Gisèle Bourret).

<sup>116</sup> Association nationale de la femme et du droit, Témoignages au Comité, 27 mai 2002, p. 10:41 (Andrée Côté).

<sup>117</sup> [1988] 1 S.C.R. 30.

d'Amérique Latine tend à indiquer que la criminalisation de l'avortement est considérée incompatible avec les droits des femmes à la santé et à la vie.<sup>119</sup> Cependant, ces rapports ne comportent pas de reconnaissance d'un droit général à l'avortement. Les organismes de surveillance des traités relatifs aux droits de la personne ne proposent pas que les États prennent les mesures nécessaires pour donner aux femmes l'accès à l'avortement. Ils demandent plutôt aux États de supprimer toutes les sanctions pénales imposées aux femmes qui subissent des avortements afin de les protéger contre les avortements clandestins dangereux. Il ne semble pas y avoir de règle empêchant les États de réglementer l'avortement.

L'opinion générale des témoins qui ont comparu devant le Comité est que la *Convention américaine* ne devrait pas être ratifiée sans une réserve ou une déclaration interprétative concernant l'article 4(1). Les experts consultés par le Comité, y compris des membres de la Cour interaméricaine et de la Commission interaméricaine partagent la position du Canada quant à au caractère peu souhaitable des réserves en général. Cependant, ils ont indiqué que la Convention ne les interdit pas et qu'à condition qu'elles soient rédigées de façon à préserver l'objet et le but de la *Convention américaine*, les réserves peuvent se justifier, notamment dans le cas d'un État qui n'a pas participé à la négociation et à la rédaction de la Convention. Cette question est traitée de façon plus approfondie ci-dessous.

## 2. Article 13 : Liberté d'expression et interdiction de censure préalable

Cette préoccupation a été incluse dans la liste des préoccupations fédérales présentée par un des témoins, mais l'article 13 n'a pas soulevé beaucoup de débat. Un témoin a indiqué qu'une analyse plus approfondie de la compatibilité des lois canadiennes avec les dispositions de l'article 13 qui interdisent la censure préalable pourrait être requise.<sup>120</sup> Un témoin<sup>121</sup> a éclairé davantage le Comité sur la portée de l'article 13 qui interdit toute forme de censure préalable à l'exception des spectacles publics si cette censure a pour objet la protection morale des enfants et des adolescent, selon les termes du paragraphe 13(4). Ce Comité est d'avis que la notion de

---

<sup>118</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:9 (Professeur Lucie Lamarche).

<sup>119</sup> Voir, par exemple : Analyse du rapport d'Antigua-et-Barbuda. 12/08/97. A/52/38/Rev.1, Partie II, paras.228-272. (Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes), au par. 258; Les femmes et la santé : . 02/02/99. Recommandation générale de CEDAW 24. (Observations générales) CCPR/CO/70/ARG. (Observations finales du Comité des droits de l'homme), 3 novembre 2000; A/54/38,paras.337-401. (Observations finales du Comité des droits sociaux, économiques et culturels);

<sup>120</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:9 (Professeure Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>121</sup> Professeure Johanna Harrington, AJCRDPM, lettre au Comité, 3 Avril 2003.

«spectacle public» est vague et il recommanderait que le Canada fasse une déclaration exprimant son interprétation de cette interprétation comme incluant toute forme de divertissement y compris, notamment, l'Internet.

L'article 13 permet d'autres limites à la liberté d'expression en exigeant que la propagande haineuse et d'autres formes de propagande soient considérée comme des crimes interdits par la loi. De plus, la Cour interaméricaine des droits de l'homme évalue les limites à la liberté d'expression par rapport aux besoins légitimes de sociétés démocratiques et elle exige que ces restrictions répondent à un objectif gouvernemental important et portent le moins possible atteinte à la liberté d'expression<sup>122</sup>. La législation canadienne en matière de propagande haineuse doit répondre à des critères semblables pour être constitutionnelle. L'article 13 ne devrait donc pas avoir d'incidence sur la législation canadienne en matière de propagande haineuse. Cependant, si des doutes subsistaient, ils pourraient être réglés par une déclaration interprétable.

### 3. Article 14 : Droit de réponse

Un témoin a indiqué qu'il y a deux façons de lire l'article 14 : littéralement ou dans son contexte. Bien que le droit canadien ne semble pas se conformer pleinement aux dispositions de l'article 14, il offre cependant des recours utiles et efficaces aux victimes de libelle.<sup>123</sup> Le témoin a indiqué que la compatibilité avec le droit international ne devrait pas être analysé littéralement mais plutôt dans le contexte de leur interdépendance.

Toutefois, le Comité a entendu un avocat spécialisé dans les questions concernant la liberté de la presse<sup>124</sup> qui s'est dit très préoccupé par le libellé de l'article 14. A son avis, cette disposition semble prévoir un droit de réponse automatique et absolu qui n'est pas prévu dans les lois provinciales. Il craint que l'article 14 signifie que n'importe quelle personne en désaccord avec une déclaration la concernant pourrait exiger un droit de réponse ou une rectification. Même la *Loi sur la presse* du Québec qui, semble-t-il, offre la plus grande protection aux victimes de propos erronées ou diffamatoires, ne serait pas compatible avec les dispositions de l'article 14

<sup>122</sup> Series A No. 5, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85 of November 13, 1985.

<sup>123</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:12 (Professeure Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>124</sup> Témoignages au Comité, 31 mars 2003, pp. 3:6 – 3:17 (Mark Bantey, Gowling Lafleur Henderson).

dans la mesure où elle offre un droit de réponse facultatif qui, s'il est exercé, éteint tout droit de poursuite judiciaire. De plus, dans sa version anglaise, l'article 14 garantit un droit de réponse à toute personne offensée par des «idées», ce qui est très large et sujet à interprétation. Il a mis en doute la constitutionnalité d'un droit de réponse obligatoire et a suggéré une réserve à l'article 14.

Un autre témoin s'est dit en désaccord avec cette interprétation de l'article 14, croyant plutôt que bien que le droit de réponse soit obligatoire, il n'est pas absolu. L'article 14 contient un renvoi explicite aux lois de l'État pour les modalités d'exercice du droit. Elle est d'avis que la nature erronée ou offensante d'une déclaration devra d'abord être établie par un tribunal.<sup>125</sup>. En ce qui concerne le mot «idées» à l'article 14, le témoin a souligné qu'il n'apparaît ni dans la version espagnole, ni dans la version portugaise, ni dans la version française. Le Canada pourrait soutenir qu'il s'agit d'une mauvaise traduction de la version espagnole originale et inclure une interprétation déclarative à cet effet lors de la ratification de la Convention.

Il y a donc deux questions concernant l'article 14: celle de l'emploi du terme «idées» dans la version anglaise seulement du texte et la portée du droit de réplique. En ce qui concerne la première question, le Comité croit que le Canada devrait faire une déclaration interprétative pour signifier que seules les déclarations et non les idées peuvent donner lieu à un droit de réplique. La seconde question a fait l'objet de témoignages contradictoires, tel qu'indiqué précédemment.

Lors de leur mission d'enquête au Costa Rica, des membres du Comité ont entendu le rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission interaméricaine dire que l'article 14 avait été inclus afin d'équilibrer la très grande liberté d'expression dans la *Convention américaine*. Cependant, le mode d'exercice du droit de réponse ou de rectification est laissé à la discrétion des États, en fonction de leurs propres lois et règlements. La Convention ne prescrit aucun mécanisme particulier et ne prévoit pas de droit de réponse automatique chaque fois que quelqu'un se sent offensé par une déclaration. Au Guatemala, par exemple, un tribunal doit d'abord établir la nature offensante, inexacte ou diffamatoire de la déclaration.

Soulignons que contrairement à la *Convention relative au droit international de rectification* des Nations Unies (la «Convention des Nations Unies»), qui vise à protéger les États contre des

<sup>125</sup> Témoignages au Comité, 31 mars 2003, p. 3:21 (Professeure Joanna Harrington, AJCRDPM).

«rapports faux ou déformés susceptibles de porter préjudice aux relations amicales entre les États», les dispositions de l'article 14 visent à protéger les personnes. La Convention des Nations Unies donne pratiquement le droit à un État d'exiger que sa déclaration rectificatrice soit publiée s'il prétend qu'un article de presse nuira à ses relations avec d'autres États, à son prestige ou à sa dignité nationale. Cependant, ce mécanisme a été mis en place parce que, selon le Préambule de la Convention des Nations Unies, les États parties estiment «qu'il n'est actuellement pas possible d'instituer, au niveau international, une procédure permettant de vérifier l'exactitude d'un rapport qui pourrait mener à l'imposition de sanctions pour la publication de rapports faux ou déformés». Cette impossibilité n'existe pas au niveau national. Il ne semble donc pas y avoir d'analogie entre le droit de réponse en vertu de l'article 14 de la *Convention américaine* et le «droit de rectification» dans la Convention des Nations Unies.

Ce Comité croit que pour répondre aux préoccupations soulevées par le droit de réponse, le Canada peut déposer une déclaration interprétative signifiant que ce droit n'est pas absolu et qu'il s'exerce aux conditions prévues dans les lois internes applicables.

#### 4. Droit de propriété

Des questions ont été soulevées sur la possibilité d'une incompatibilité du droit individuel à la propriété protégé par l'article 21 de la *Convention américaine* avec les droits de propriété des peuples autochtones, que la Cour suprême du Canada a définis comme étant de nature collective. Cependant, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a interprété l'article 21 comme incluant le droit de propriété collective des communautés autochtones dans un affaire contre le Nicaragua, parce que ce droit était garanti dans la Constitution du Nicaragua :

Cette Cour est d'avis que l'article 21 de la Convention protège le droit à la propriété dans un sens qui englobe, entre autres, les droits des membres des communautés autochtones dans le cadre de la propriété communale, qui est également reconnue par la Constitution du Nicaragua.<sup>126</sup>

Le Comité pense donc qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les dispositions du droit canadien concernant le titre aborigène protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle, 1982* et l'article 21 de la *Convention américaine*.

## 5. Article 22(5) : Expulsion de ressortissants

Bien que l'article 22 n'ait pas suscité beaucoup de débat, un témoin a parlé d'une crainte du gouvernement canadien que la garantie que «personne ne peut être expulsé du territoire d'un État duquel il est un ressortissant ou être privé du droit d'y entrer» pourrait empêcher l'extradition de ressortissants canadiens.<sup>127</sup> Cependant, le témoin a indiqué que cette préoccupation n'est pas fondée car «le système interaméricain a déjà dit que cet article ne s'applique pas à l'extradition».<sup>128</sup>

La distinction entre les termes «expulsion» et «extradition» dans les rapports de la Commission interaméricaine ne semble pas être très claire, bien qu'il semble que le terme «expulsion» soit utilisé pour les étrangers alors que le terme «extradition» vise les ressortissants nationaux.<sup>129</sup> Cette question peut toutefois faire l'objet d'une déclaration interprétative.

Un témoin a indiqué que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh* satisfait aux exigences de l'article 22(8) concernant l'interdiction de déporter des étrangers dans leur pays d'origine lorsqu'ils courent le risque de violation de leur droit à la vie ou à la liberté personnelle.<sup>130</sup>

## 6. Article 24 : Droits à l'égalité

Des préoccupations ont été exprimées sur la formulation du droit à l'égalité dans la *Convention*, qui ne semble pas envisager les programmes d'action à l'égalité. Le Centre international Droits et démocratie a indiqué que l'accès à l'égalité fait partie du droit à l'égalité en vertu du droit international. Cette interprétation est partagée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

<sup>126</sup> *The Case of the Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni c. Nicaragua*, Jugement du 31 août 2001, Série C, N° 79, aux paras. 148-149.

<sup>127</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, pp. 9:42 – 9:43 (Warren Allmand, Droits et Démocratie).

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Rapport N° 2/92, Cause 10.289 , Costa Rica, 4 février 1992, Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 1992.

<sup>130</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:9 (Lucie Lamarche, UQAM).

Les recherches du Comité ont révélé que l'égalité ne signifie pas un traitement identique pour tous en droit international. Le commentaire suivant du Comité des droits de l'homme des Nations Unies reflète l'état du droit international sur cette question :

Le Comité fait également observer que l'application du principe d'égalité suppose parfois de la part des États parties l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte. Par exemple, dans les États où la situation générale de certains groupes de population empêche ou compromet leur jouissance des droits de l'homme, l'État doit prendre des mesures spéciales pour corriger cette situation. Ces mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population. Cependant, tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait, il s'agit d'une différenciation légitime au regard du Pacte.<sup>131</sup>

D'ailleurs le Comité des droits de l'homme a parfois recommandé expressément que des programmes d'accès à l'égalité soient mis en œuvre au pour assurer une égalité effective :

Le Comité souligne la nécessité que le gouvernement augmente ses efforts pour prévenir et supprimer les attitudes discriminatoires et les préjugés qui persistent contre les personnes appartenant à des groupes minoritaires et les femmes, y compris, au besoin, par l'adoption de mesures d'action positive.<sup>132</sup>

L'article 29 (b) de la *Convention américaine* prévoit expressément que la *Convention* ne peut être interprétée de façon à offrir moins de protection que d'autres traités relatifs les droits de l'homme, comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* auquel le Canada est partie. Par conséquent, il ne semble pas y avoir de raison pour que l'article 29 soit interprété comme excluant les programmes d'accès à l'égalité. En réponse aux questions qui leur étaient posées à ce sujet, des membres de la Commission interaméricaine ont renvoyé le Comité aux travaux du Comité des droits de l'homme comme reflétant l'état du droit international en la matière. De plus, tel que souligné au Comité par des membres de la Commission

<sup>131</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale 18, Non-discrimination (Trente-septième session, 1989), Compilation des observations générales et des recommandations générales adoptées par les organes de surveillance de l'application des traités des droits de l'homme, Document des Nations Unies HRINGEN\1Rev.1 à 26 (1994), au para. 10.

<sup>132</sup> Comité des droits de l'homme, Observations sur les États-Unis d'Amérique, Document des Nations Unies CCPR/C/79/Add 50 (1995) au para. 30.

interaméricaine, on ne fait aucune mention de programmes d'accès à l'égalité dans d'autres traités généraux sur les droits de la personne, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, que le Canada a ratifié.

## 7. Article 28 : Clause fédérale

Des membres du Comité se posent des questions sur la clause fédérale à l'article 28 de la Convention. Lorsqu'on lui a demandé s'il y avait des problèmes aux États-Unis avec la clause fédérale, le professeur Cassel a rappelé l'affaire contre le Mexique dans laquelle la Commission a statué que l'article 28 de la Convention exige que le gouvernement central assume la responsabilité du respect de la Convention par ses unités constitutives. Les États-Unis ont une déclaration standard sur le fédéralisme qui dit que le gouvernement fédéral n'assume la responsabilité du respect de la Convention que dans ses champs de compétence.

Le professeur Shelton a expliqué que la clause fédérale de la *Convention américaine* a été incluse à l'insistance des États-Unis et qu'elle préserve le partage des compétences et la structure gouvernementale d'États fédéraux comme le Canada.<sup>133</sup> Cependant, des préoccupations demeurent à la lumière de l'interprétation de l'article 28 par la Commission interaméricaine.

En effet, la Commission interaméricaine a interprété l'article 28 de la *Convention américaine*, dans deux affaires concernant le Mexique, comme imposant au gouvernement central la responsabilité d'appliquer la Convention, quelle que soit le partage constitutionnel des compétences. Elle a appliqué la même interprétation au Brésil. Cette interprétation semble toutefois incompatible avec le libellé de l'article 28(1) de la Convention :

Le gouvernement central de tout État partie constitué en État fédéral se conformera à toutes les dispositions de la présente Convention concernant les matières qui relèvent de sa compétence dans le domaine législatif et dans le domaine judiciaire.

En ce qui concerne ses unités constitutives, la responsabilité du gouvernement central semble être limitée à prendre des «mesures appropriées conformément à sa constitution et à ses lois, afin que les autorités compétentes des unités constitutives puissent prendre des dispositions appropriées pour appliquer cette Convention».

---

<sup>133</sup> Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:45 (Professeure Dinah Shelton).

Cependant, il est utile de rappeler que, d'abord hésitant, le Canada a finalement ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui confirme expressément la responsabilité du gouvernement fédéral pour l'application du Pacte dans l'ensemble du territoire canadien quelle que soit la structure interne du pays. Cela a mené le gouvernement canadien à conclure une entente avec les provinces afin de s'occuper, notamment, de la situation où des lois ou des institutions provinciales sont considérées comme la source de violations présumées dans une communication devant un organisme international. Par conséquent, le Canada n'a pas besoin d'une clause fédérale pour devenir partie à un traité international sur les droits de la personne et l'interprétation étroite de l'article 28 par la Commission interaméricaine et la Cour interaméricaine ne devrait pas être un obstacle à la ratification de la Convention par le Canada.

### **C. Discussion des déclarations interprétatives et des réserves**

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a indiqué que la Convention a été négociée sans la participation du Canada. Le ministère de la Justice a ajouté que la Convention a été rédigée dans un langage ancien qui ne correspond pas à la conception canadienne du droit.<sup>134</sup> Par conséquent, un grand nombre de réserves et de protocoles d'entente seraient requis avant que le Canada ne puisse ratifier la *Convention américaine*.

On a dit au Comité que la ratification de la Convention avec de nombreuses réserves et déclarations interprétatives, que le gouvernement considère comme nécessaires, constituerait une dérogation à la position du Canada et diminuerait sa crédibilité et sa capacité de convaincre les autres États de retirer les réserves qu'ils ont faites.<sup>135</sup> Cependant, la non-ratification de la Convention pourrait également miner la crédibilité du Canada. Un témoin a souligné que la non-ratification avait nuit au Canada dans sa tentative de convaincre Trinidad et Tobago et le Pérou de se ravisier quand ils ont menacé de se retirer de la Convention.<sup>136</sup> D'ailleurs cet incident a été rappelé aux membres du Comité lorsqu'ils ont rencontré la Commission interaméricaine des droits de l'homme. L'objection du Pérou à l'ingérence du Canada, en soulignant que celui-ci était mal placé pour dire quoi que ce soit, a placé le Canada dans la situation embarrassante d'avoir à expliquer pourquoi il n'avait pas encore ratifié la Convention.

---

<sup>134</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p. 8:11 (John Holmes), p. 8:13 (Elizabeth Eide).

<sup>135</sup> Témoignages au Comité, 18 mars 2002, p. 8:11 (John Holmes).

<sup>136</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:54 (Warren Allmand, Droits et Démocratie).

Des témoins devant le Comité favorisaient une déclaration interprétative en ce qui concerne l'article 4(1), plutôt qu'une réserve. Certains étaient d'avis qu'une réserve serait inadmissible en raison de la nature fondamentale du droit à la vie,<sup>137</sup> alors que d'autres croyaient qu'en raison de son objet, une déclaration interprétative pourrait être interprétée comme une réserve.<sup>138</sup> Un témoin a proposé une déclaration interprétative conditionnelle qui rendrait la ratification de la Convention par le Canada conditionnelle à l'acceptation de son interprétation de l'article 4(1) de la Convention.<sup>139</sup>

M. Leuprecht s'est dit d'avis que des réserves seraient justifiées même si, en principe, le Canada n'aime pas en faire.<sup>140</sup> Il ne croit pas que les distinctions entre les réserves et les déclarations interprétatives soient importantes et n'a pas de préférence pour les unes ou les autres. Selon lui, il est préférable de ratifier la Convention avec des déclarations interprétatives ou des réserves que de ne pas la ratifier du tout. Il croit que le débat sur l'article 4 est «artificiel» du fait qu'il peut facilement être réglé au moyen d'une réserve ou d'une déclaration interprétative. Il a ajouté qu'à son avis il y a peu de risque que le Canada puisse se faire reprocher de ne pas avoir pris de mesures législatives relatives à l'avortement<sup>141</sup>.

Le Comité a effectué ses propres recherches et a découvert que selon la Commission du droit international, l'organisme à qui on a confié la codification du droit international :

«Déclaration interprétative» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale par laquelle cet État ou cette organisation prétend spécifier ou clarifier la signification ou la portée attribuée par le déclarant à un traité ou à certaines de ses dispositions.<sup>142</sup>

En théorie, une désignation interprétative diffère d'une réserve dans la mesure où elle ne vise pas à suspendre ou à modifier l'application de certaines dispositions d'un traité, mais plutôt à expliquer la signification qu'un État entend leur donner.

<sup>137</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:11 (Professeure Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>138</sup> Témoignages au Comité, 27 mai, p. 10:49, (Andrée Côté, Association nationale de la femme et du droit).

<sup>139</sup> Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:29 (Jennifer Kitts, Action Canada pour la population et le développement).

<sup>140</sup> Témoignages au Comité, 17 juin 2002, pp. 11:56 – 11:57.

<sup>141</sup> *Id.*, pp. 11:58 – 11:59.

<sup>142</sup> Rapport de la Commission du droit international, 2001, Chapitre VI, « Réserves aux traités », art. 1.2.

De plus, la Commission du droit international établit une distinction entre une déclaration interprétative simple et une déclaration interprétative conditionnelle. Une déclaration interprétative conditionnelle est une déclaration unilatérale par laquelle l'État «assujettit son consentement à être lié par le traité à une interprétation particulière du traité ou de certaines de ses dispositions».<sup>143</sup> Alors qu'une déclaration interprétative simple peut théoriquement être formulée en tout temps,<sup>144</sup> une déclaration conditionnelle ne peut être faite qu'au moment de la ratification du traité ou de son adhésion.<sup>145</sup>

Conformément à l'article 2(d) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* :

L'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État.

La Convention de Vienne a codifié et développé les principes établis par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 28 mai 1951, *Réerves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* :

- Les réserves sont valides si le traité concerné les permet. Dans ce cas, aucune acceptation formelle par les États parties n'est requise.
- Si le traité est muet sur la question, les réserves ne sont valides que si elles sont compatibles avec l'objet et le but du traité. Dans ce cas, les États parties seront considérés comme ayant accepté la réserve, à moins qu'ils n'expriment les objections dans un délai de douze mois suivant l'avis.

En vertu de l'article 75 de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, des réserves sont permises :

---

<sup>143</sup> *Id.*, à la p. 457.

<sup>144</sup> À moins que le traité lui-même ne l'interdise ou ne prescrive les moments particuliers où des déclarations d'interprétation ne peuvent être faites. De plus, si l'autre État partie a invoqué une déclaration d'interprétation, son auteur peut être empêché de la modifier ultérieurement par estoppel.

<sup>145</sup> *Id.*, à la p. 499.

La Convention sera sujette à des réserves seulement en conformité avec les dispositions de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* signée le 23 mai 1969.

Dans son avis consultatif du 25 septembre 1982, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que compte tenu de la référence à la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, l'article 75 de la *Convention américaine* «doit être considéré comme permettant aux États de ratifier la Convention ou d'y adhérer avec toutes les réserves qu'ils souhaitent faire, à la seule condition que ces réserves ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but de la Convention».<sup>146</sup> La Cour a également jugé que même si, en principe, une réserve au droit à la vie (auquel on ne peut déroger en aucune circonstance) est incompatible avec le but et l'objet de la *Convention américaine*, «la situation serait différent si la réserve visait seulement à en limiter certains aspects sans priver l'ensemble du droit de son objet fondamental»<sup>147</sup>

Il semble que les deux options d'une déclaration interprétative et d'une réserve soient offertes au Canada. Cependant, il faut tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les déclarations interprétatives qui semblent avoir été faites pour éviter les règles concernant les réserves ou les critiques qui leur sont habituellement associées. La Cour a décidé de traiter comme une réserve une déclaration visant à exclure certaines catégories de procédures de la définition du droit à un procès équitable afin d'éviter une large interprétation judiciaire du droit. Elle a appliqué les règles relatives aux réserves pour déterminer la validité de la déclaration interprétative :

Afin d'établir le caractère légal d'une telle déclaration, il faut regarder au-delà du titre qui lui est donné et chercher à déterminer l'acception qui vise le fond.

[...]

Par conséquent, il examinera la validité de la déclaration interprétative en question, comme dans le cas d'une réserve, dans le cadre de cette disposition.<sup>148</sup>

Il s'ensuit, notamment, que la déclaration interprétative doit être compatible avec l'objet et le but du traité in question et qu'elle ne peut être faite qu'au moment de la ratification ou de l'adhésion

<sup>146</sup> *L'effet des réserves sur l'entrée en vigueur de la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, OC-2/82, au par. 22.

<sup>147</sup> *Id.*, au par. 61 (Traduction).

<sup>148</sup> *Affaire Belilos c. Suisse*, Jugement du 29/04/1988, au par. 49, Numéro de demande 00010328/83.

au traité. Cette jurisprudence se reflète dans le projet de *Lignes directrices sur les réserves aux traités* préparé par la Commission du droit international :

- En vertu de l'article 1.1.4 du projet de lignes directrices, «Une déclaration unilatérale formulée par un État ou une organisation internationale quand cet État ou cette organisation exprime son consentement à être lié par un traité par lequel ses auteurs prétendent limiter les obligations qui lui sont imposées par le traité constitue une réserve».
- En vertu de l'article 1.3 du projet de lignes directrices, «le caractère d'une déclaration unilatérale comme réserve ou déclaration interprétative est déterminé par la conséquence juridique qu'elle prétend produire».
- En vertu de l'article 1.3.1, «Pour déterminer si une déclaration unilatérale formulée par un État ou une organisation internationale concernant un traité est une réserve ou une déclaration interprétative, il convient d'interpréter la déclaration de bonne foi en fonction de la signification ordinaire qu'il faut donner à ses termes, à la lumière du traité auquel elle se réfère. Il faudra tenir compte de l'intention de l'État ou de l'organisation internationale concernée au moment où la déclaration a été formulée».<sup>149</sup>

Tous ces éléments devraient être pris en compte pour décider de faire une réserve ou une déclaration interprétative à l'article 4, afin de s'assurer qu'elle puisse soutenir l'examen minutieux de la Commission interaméricaine et de la Cour interaméricaine.

#### **D. Avantages de la ratification**

##### **1. Renforcement du système interaméricain**

Le leadership du Canada peut être important pour renforcer la démocratie et les droits de la personne. En tant que pays bilingue, il pourrait être une source importante de leadership, tant dans les pays anglophones des Antilles qu'à Haïti.<sup>150</sup> Compte tenu des discussions en cours sur l'expansion de la zone de libre échange des Amériques, le besoin de droits régionaux de la personne n'a jamais été aussi grand. La participation canadienne renforcerait le système

<sup>149</sup> *Rapport de la Commission du droit international, supra*, note 141.

<sup>150</sup> Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:37 (Professeure Dinah Shelton).

interaméricain, ainsi que la crédibilité du Canada dans le domaine général des droits de la personne et notre capacité d'apporter toutes les réformes nécessaires.<sup>151</sup>

Bien que le Canada soit loin d'être inactif dans le domaine des droits de la personne dans les Amériques, en tant que partie à la Convention, il pourrait louer un rôle plus efficace. Comme l'a dit un témoin : «une fois que vous faites partie d'un club, on vous écoute beaucoup plus attentivement si vous faites des recommandations sur la manière dont ce club devrait améliorer ses méthodes».<sup>152</sup>

Le Canada fait de plus en plus «partie» des Amériques et établit des liens politiques et économiques plus étroits avec ses partenaires de l'OEA. Les droits de la personne doivent faire partie de l'équation. Le système peut également être renforcé par le respect des décisions de ses institutions. La ratification de la Convention permettrait de reconnaître la compétence contentieuse de la Cour. Le Canada pourrait accroître son rôle de champion des droits de la personne s'il se montrait prêt à rejoindre les autres États parties et à accepter le jugement de la Cour interaméricaine quand il ne remplit pas ses obligations.<sup>153</sup> Le Canada pourrait également contribuer au fonds volontaire de contributions de la Cour, pour augmenter le budget de la Cour et sa capacité d'intervention.<sup>154</sup>

En tant que partie à la Convention, le Canada serait en mesure de proposer des candidats à l'élection à la Commission interaméricaine et à la Cour interaméricaine. Les membres du Comité se sont fait dire que des juges et des commissaires canadiens pourraient apporter une contribution importante en amenant une perspective de *common law* à la jurisprudence de la Cour.<sup>155</sup>

## 2. Protection accrue des droits de la personne pour les Canadiens

La ratification de la *Convention américaine* permettrait au Canada de ratifier le *Protocole de San Salvador sur les droits sociaux, économiques et culturels*. Cela entraînerait les obligations de

<sup>151</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:30 (John W. Graham, FOCAL).

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Témoignages au Comité, 27 mai 2002, p. 10:76 (Alex Neve, Amnistie Internationale).

<sup>154</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:61 (Professeur Cassel).

<sup>155</sup> *Ibid.*

présentation de rapport auxquelles sont tenus les États parties en vertu de l'article 19 du Protocole, qui exige qu'ils «présentent des rapports périodiques sur les mesures progressives qu'ils ont prises pour assurer le respect des droits énoncés dans ce Protocole». Cela permettrait également aux Canadiens d'avoir accès à la Commission interaméricaine en cas de violations des droits relatifs à la syndicalisation et du droit à l'éducation.<sup>156</sup>

La ratification de la Convention améliorerait également la protection des droits de la personne au Canada d'autres manières. Un témoin a parlé de l'origine sociale comme un motif de discrimination interdit par la *Convention américaine*<sup>157</sup>, ainsi que par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auquel le Canada est partie. De plus, les Canadiens bénéficieraient de la protection du droit de propriété en vertu de la *Convention américaine*. Le témoin a également mentionné une récente décision de la Cour interaméricaine, qui s'est basée sur le droit à la propriété pour conclure que les États ont des obligations particulières en ce qui concerne les terres autochtones<sup>158</sup>.

### 3. Protection accrue des droits des femmes dans les Amériques

Le Comité a entendu parler du rôle que le Canada pourrait jouer pour améliorer la protection des droits des femmes dans les Amériques<sup>159</sup>, non seulement par les témoins, mais également des hauts fonctionnaires et des représentants des ONG qu'il a rencontrés durant sa mission d'information.

Un exemple donné était qu'une déclaration interprétative ou une réserve canadienne à l'article 4 pourrait profiter aux femmes de l'Amérique Latine<sup>160</sup> car l'interprétation canadienne du droit à la vie concernant l'avortement serait intégrée dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine.

Un autre témoin a parlé des normes constitutionnelles canadiennes en ce qui concerne les droits à l'égalité, dont les groupes féministes de l'Amérique Latine espèrent bénéficier si la Canada ratifie la Convention.<sup>161</sup>

<sup>156</sup> Témoignages au Comité, 27 mai 2002, pp. 10:55 – 10:56 (John Foster, Institut Nord-Sud).

<sup>157</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:8 (Lucie Lamarche, UQAM).

<sup>158</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:60 (Professeur Cassel, Centre international des droits de la personne, Université Northwestern)

<sup>159</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:50 (Geneviève Lessard, Droits et Démocratie); Témoignages au Comité, 6 mai 2002, p. 10:19 (Professeure Lucie Lamarche, UQAM).

#### 4. Stimuler la participation des États-Unis et des Antilles

La ratification de la Convention par les États-Unis n'est pas hors de question et bien qu'elle ne fasse pas partie des priorités de l'administration actuelle, cela pourrait changer à l'avenir. Un des arguments américains est que le Canada n'a pas ratifié la Convention, et qu'ils ne se sentent donc pas tenus de le faire. En leur enlevant cet argument, le Canada pourrait peut-être amener les États-Unis à ratifier la *Convention*.<sup>162</sup> La ratification de la Convention par le Canada, en amenant dans l'organisation un autre pays de la *common law* est, pourrait également stimuler la participation des pays des Antilles.

#### 5. Plus grande précision Convention américaine

Le professeur Shelton a indiqué que la Déclaration américaine, qui n'était pas censée être juridiquement contraignante à l'origine, n'était pas rédigée comme un traité et que ses termes sont donc généraux et souvent vagues. Ses dispositions exigent beaucoup d'interprétation par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui possède des pouvoirs considérables. La formulation plus précise de la Convention laisse moins de place à l'interprétation.<sup>163</sup>

### V. Les conclusions et recommandations du Comité

Tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, ainsi que les personnes et les organisations qui ont exprimé leur position lors de la Table ronde de la Ligue des droits et libertés du Saguenay-Lac-Saint-Jean<sup>164</sup>, se sont prononcés en faveur de la ratification de la Convention.

<sup>160</sup> Témoignages au Comité, 29 avril 2002, p. 9:50 (Geneviève Lessard, Droits et Démocratie).

<sup>161</sup> Témoignages au Comité, 6 mai 2002, Lucie Lamarche, UQAM.

<sup>162</sup> *Idem*.

<sup>163</sup> Témoignages au Comité, 3 juin 2002, p. 11:35 (Professeure Dinah Shelton)

<sup>164</sup> Jean-Guy Girard, Centre de solidarité internationale du Saguenay-Lac-Saint-Jean; Luc Connolly, Conseil des Montagnais de Mastehiatsh; Steeve Émond, MÉPAQ.

Les préoccupations du gouvernement ne semblent pas poser d'obstacle insurmontable à la ratification de la Convention par le Canada. Cependant, cette conclusion est basée sur une information réduite de la part sources gouvernementales. Bien que des fonctionnaires du gouvernement fédéral se soient présentés devant le Comité, ils ont dit ne pouvoir donner aucune information concernant d'éventuelles préoccupations provinciales et territoriales, invoquant la confidentialité du processus de consultation fédéral-provincial-territorial. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont décliné l'invitation du Comité à se présenter et, bien que certains aient indiqué qu'ils pourraient transmettre une réponse écrite, jusqu'à maintenant, le Comité n'a reçu aucun renseignement de sources provinciales ou territoriales. En fait, rien n'indique au Comité que le Comité fédéral-provincial-territorial permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne se réunit vraiment régulièrement pour discuter de la *Convention américaine*. Les arguments avancés par le gouvernement du Canada pour justifier la non-ratification de la Convention sont essentiellement les mêmes que ceux que nous avons entendus au cours des treize dernières années, depuis que le Canada est devenu membre de l'Organisation des États américains.

Le Canada est fier de sa réputation bien méritée de chef de file mondial des droits de la personne, cependant, il demeure en dehors du système interaméricain pour la protection des droits de la personne. Sans vouloir minimiser le rôle que le Canada a joué depuis 1990, le fait demeure que le Canada n'est pas partie à la *Convention américaine* et à ses protocoles. Le Canada n'a pas reconnu la compétence contentieuse de la Cour interaméricaine, ce qui prive les Canadiens du plein accès au système interaméricain. Le Canada prétend avoir des préoccupations, mais il ne s'est pas prévalu de la possibilité de demander l'avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Il n'y a pas de juge canadien ou de commissaire canadien, et bien qu'actuellement des avocats canadiens apportent leur aide à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, aucun avocat canadien ne travaille avec la Cour interaméricaine. Le Canada n'est peut-être pas totalement inactif en ce qui concerne les droits de la personne dans les Amériques, mais il est clair qu'il ne fait pas tout ce qu'il pourrait.

À moins de fixer un échéancier, le Comité craint que peu de progrès ne soit fait vers la ratification de la Convention.

#### **Recommandation:**

**Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour ratifier la *Convention américaine* relative aux droits de l'homme, en vue de parvenir à la ratifier d'ici le 18 juillet 2008, date du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Convention américaine*.**

La ratification de la Convention serait incomplète si elle ne comprenait pas la déclaration que le Canada reconnaît la compétence de la Cour sur toutes les questions relatives à l'interprétation ou à l'application de la *Convention américaine*.

**Recommandation :**

**Le Comité recommande que le Canada fasse une telle déclaration lors du dépôt de ses instruments de ratification ou d'adhésion, tel que prévu par l'article 62 de la Convention.**

Le Comité déplore le mystère qui entoure le processus de consultation fédéral-provincial-territorial. Il ne peut pas y avoir de débat public, ni d'analyse et de réflexion théorique, si le public ne sait pas quelles sont les préoccupations des gouvernements respectifs. Des hauts fonctionnaires du gouvernement prétendent que la ratification de la Convention aura peu d'impact sur les Canadiens, mais lors des audiences le Comité a découvert que peu de Canadiens sont en fait au courant de la Convention. Des membres de la Cour interaméricaine ont demandé au Comité quelle était la perception de la population canadienne concernant la Convention et a souligné l'importance de la participation de la société civile au débat. Le Comité est d'accord.

**Recommandation :**

**Le Comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne identifie les dispositions précises de la Convention qui soulèvent des préoccupations et les fasse connaître au public canadien afin de favoriser un débat et la recherche de solutions.**

Il est possible que l'étude de la compatibilité des lois fédérales, provinciales et territoriales puisse laisser des préoccupations non résolues. Dans ce cas, le Comité croit que le Canada

devrait faire les déclarations interprétatives ou réserves nécessaires. Des déclarations interprétatives semblent plus conformes à la tradition canadienne de limiter le recours aux réserves, et pourraient être appropriées pour certaines dispositions, comme l’interdiction de la censure préalable à l’article 13, le droit de réponse en vertu de l’article 14. La question de l’article 4(1), et plus précisément de la porté et du contenu du droit à la vie en ce qui concerne l’avortement, et il est vrai plus complexe.

L’opinion de plusieurs experts devant le Comité selon laquelle le Canada pourrait justifier une réserve puisqu’il n’a pas participé à la négociation et à la rédaction de la Convention semble partagée par les membres de la Commission interaméricaine et la Cour interaméricaine, en autant que la réserve est compatible avec l’objet et le but de la Convention. Des hauts fonctionnaires canadiens ont allégué que la crédibilité du Canada était en jeu. Cependant, le Canada pourrait perdre davantage de crédibilité en ayant l’air de se cacher derrière sa position concernant les réserves comme excuse de ne pas ratifier la Convention.

**Recommandation :**

**Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de faire une déclaration interprétative concernant l’article 13, pour exprimer sa compréhension de l’expression «spectacles publics» comme incluant, notamment, l’Internet. Cette déclaration pourrait également porter sur l’interprétation des dispositions de l’article 13 comme n’ayant aucune incidence sur la législation canadienne régissant la propagande haineuse.**

**Le Comité recommande en outre que le gouvernement du Canada envisage de faire une déclaration interprétative concernant l’article 14, pour exprimer sa compréhension du droit de réponse comme n’étant pas absolu et s’exerçant selon les lois provinciales applicables.**

**Le Comité recommande également que le Canada envisage de faire une réserve au paragraphe 4(1) afin de répondre aux préoccupations concernant le maintien du *statu quo* en matière d’avortement. Cette réserve devra être libellée de sorte qu’il soit clair que le Canada ne cherche pas à priver le droit à la vie de son but fondamental, mais simplement à en limiter certains aspects, tel que suggéré par la Cour interaméricaine des droits de l’Homme.**

Enfin, bien que le Canada prétende être un participant actif dans le système interaméricain de protection des droits de la personne, il n'a pas fait grand chose au pays pour promouvoir le système. Le cinquantième anniversaire de la *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme* est passé pratiquement inaperçu au Canada. Plusieurs témoins devant le Comité ont admis ne s'être intéressés que récemment à la *Convention américaine* simplement parce qu'ils ne la connaissaient pas bien. Le Comité a eu de la difficulté à trouver des experts canadiens sur le système interaméricain et la Convention. Bien que l'étude du Comité ait suscité un certain intérêt, il faut faire davantage, notamment si tous les secteurs de la société civile veulent pouvoir participer à des discussions publiques sur la *Convention américaine*.

**Recommandation :**

**Le Comité recommande que, pendant que le gouvernement du Canada prend les mesures appropriées en vue de ratifier la *Convention américaine*, il s'engage activement dans la promotion de la Convention et de tout le système interaméricain de protection des droits de la personne.**



## **ANNEXE A : TÉMOINS**

### **Première Session, Trente-septième Parlement**

18 mars 2002

*Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :*  
Alexandra Bugailiskis, Directrice générale, Direction générale des Antilles et de l'Amérique latine  
John Holmes, Directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités

*Du Ministère de la Justice :*  
Elisabeth Eid, Directrice intérimaire, Section des droits de la personne

*À titre personnel :*  
Timothy Ross Wilson

15 avril 2002

*À titre personnel :*  
Le très honorable Antonio Lamer, c.p.  
La très révérende l'honorable Lois Wilson  
A. Wayne MacKay, Professeur, Président, Université Mount Allison  
Pierre Foucher, Professeur, Faculté de droit, Université de Moncton  
Martha Jackman, Professeure, Faculté de droit, Université d'Ottawa

29 avril 2002

*De Droits et Démocratie :*  
L'honorable Warren Allmand, Président  
Geneviève Lessard, Coordonnatrice adjointe, Programme au développement démocratique

*À titre personnel :*  
Douglas Cassel, Directeur, Centre des droits de la personne internationaux, Université Northwestern, Illinois

6 mai 2002

*À titre personnel :*  
Lucie Lamarche, Professeure au Département de sciences juridiques, Université du Québec à Montréal

*De la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) :*  
John W. Graham, Président du conseil d'administration

Sharon O'Regan, Directrice adjointe

27 mai 2002

*De la Fédération des femmes du Québec :*  
Diana Matte, Coordonnatrice de la Marche mondiale des femmes  
Gisèle Bourret, Représentante

*De l'Association nationale de la femme et du droit :*  
Andrée Côté, Directrice des Affaires juridiques

*À titre personnel :*

John W. Foster, Chercheur principal (Société civile), Institut Nord-Sud

D'Amnistie Internationale – Section canadienne :

Alex Neve, Secrétaire général

Andrew Thompson, Coordonnateur pour le Chili et le Pérou

3 juin 2002

*D'Action Canada pour la population et le développement :*

Jennifer Kitts, Conseillère principale, Droits en matière de sexualité et de reproduction

Katherine McDonald, Directrice générale

*Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme :*

Sungee John, Secrétaire, Conseil d'administration

*À titre personnel :*

Dinah L. Shelton, École de droit, l'Université Notre Dame, Indiana

17 juin 2002

*À titre personnel :*

Peter Leuprecht, Doyen, Faculté de droit, Université McGill

*Du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) :*

Roméo Saganash, Directeur des relations avec le Québec

Brian Craik, Directeur des relations fédérales

Robert Epstein, Expert-conseil

### **Fact-Finding Visit to San José, Costa Rica, September 4 to 7, 2002**

4 septembre 2002

*De l'Ambassade canadienne à Costa Rica:*

H.E. Louise Léger, Ambassador

Ted Mackay, First Secretary

David Morris, Counsellor, Development Aid

Sylvie Gariepy, First Secretary (Commercial)

David Smart, First Secretary (Administration) and Consul

Jean Séncécal, Third Secretary (Administration) and Vice-Consul

Elaine Iraegui, Attaché

*Members of the Legal Affairs Committee:*

José Miguel Corrales Bolaños, Chair

Ruth Montoya Rojas, Secretary

Emilia Maria Rodriguez Arias

Federico Malavassi Calvo

Laura Chinchilla Miranda

Carlos Benavides Jiménez  
Federico Vaargas Ulloa  
Gloria Valerin Rodriguez  
Mario Redondon Poveda

*Members of the International Affairs Committee:*

Ligi Zúñiga Clachar  
Maria des Rocio Ulloa Solana  
Julián Watson Pomear  
Juan José Vargas Fall  
Frederico Malavassi Calvo

*From the Inter-American Court of Human Rights:*

*Judges:*

Antônio A. Cançado Trindade, President (Brazil)  
Alirio Abreu Burelli, Vice President (Venezuela)  
Oliver Jackman, Justice (Barbados)  
Hernán Salgado Pesantes, Justice (Ecuador)  
Sergio García Ramírez, Justice (Mexico)  
Carlos Vicente de Roux Rengifo, Justice (Colombia)

*Court Personnel:*

Manuel E. Ventura Robles, Secretary  
Pablo Saavedra Alessandri, Assistant Secretary

- September 5, 2002      *From the Inter-American Commission on Human Rights:*
- Commissioners:*
- Juan Méndez, President (Argentina)  
Marta Atolaguirre Larraondo, First Vice-President (Guatemala)  
José Zalaquett, Second Vice-President (Chile)  
Robert K. Goldman, Commissioner (U.S.)  
Clare Kamau Roberts, Commissioner (Antigua and Barbuda)  
Julio Prado Vallejo, Commissioner (Ecuador)  
Susana Villarána, Commissioner (Peru)
- Commission Staff:*
- Santiago Canton, Executive Secretary  
Ariel Dulitzky, Senior Specialist and Legal Director  
Christina Cerna, Commission Specialist  
Brian Tittemore, Commission Specialist  
Ignacio Alvarez, Commission Specialist  
Mario Lopez, Commission Specialist
- From the Office of the Ombudsman for Costa Rica:*
- José Manuel Echandi, Ombudsman (*Defensor de los habitantes*)  
Max Esquivel, Assistant Ombudsman

*From the Inter-American Institute of Human Rights:*

Elizabeth Odio, former Vice-President of Costa Rica, former  
justice on the International Criminal Court for the former  
Yugoslavia at the Hague, and international human rights expert

September 6, 2002     *Round table discussion – participating groups:*

Casa Alianza (Covenant House) - Street Children  
Fundación Pan y Amor (Bread and Love Foundation) - Child Labour  
CIDA Gender Coordinator  
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees  
Mesa Indigena (National Indigenous Roundtable)

### **Deuxième Session, Trente-septième Parlement**

17 mars 2003

*De Gowling Lafleur Henderson LLP :*

Mark Bantey

Au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde :

Joanna Harrington, Professeure adjointe, Faculté de droit,  
Université Western Ontario  
Allan McChesney, Conseiller

31 mars 2003

*De l'Université du Nouveau-Brunswick, Faculté de droit :*

Don Fleming, Professeur  
John McEvoy, Professeur

## **ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇUS AU COURS DE CETTE ÉTUDE**

### Mémoires et autres documents reçus des témoins et d'autres personnes

1. Action Canada pour la population et le développement, Présentation de Jennifer Kitts et Katherine MacDonald et divers documents connexes, 3 juin 2002
2. Action Canada pour la population et le développement, Article du *Globe and Mail*, « Not telling them won't help » de Katherine MacDonald
3. Action Canada pour la population et le développement, Journal de l'Association médicale canadienne, Le 30 avril 2002, Vol. 166, n° 9
4. Action Canada pour la population et le développement,
5. Amnistie internationale Canada, Présentation de Alex Neve,
6. Fondation canadienne pour les Amériques, Présentation de John Graham et divers documents connexes
7. Professeur Douglas Cassel, Présentation et divers documents connexes, 29 avril 2002
8. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Présentation de Alexandra Bugailiskis et John Holmes et divers documents connexes, 18 mars 2002
9. John W. Foster, Présentation et divers documents connexes, 7 mai 2002
10. Professeur Pierre Foucher, Présentation et divers documents connexes, 15 avril 2002
11. Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee), Présentation de Roméo Saganash, 17 juin 2002
12. Professeure Martha Jackman, (2000) 11 *National Journal of Constitutional Law* 235-46
13. Ministère de la Justice Canada, Présentation de Elisabeth Eid, 18 mars 2002
14. Professeure Lucie Lamarche, Présentation,
15. Professeur A. Wayne MacKay *The Legislature, the Executive and the Courts: The Delicate Balance of Power or Who Is Running This Country Anyway?*
16. Association nationale de la femme et du droit, Présentation de Andrée Côté, 27 mai 2002
17. Rassemblement canadien pour le Liban (RCPL), *Human Rights Abuse and Democracy Deterioration in Lebanon*, février 2002
18. Droits et Démocratie, Note sur le « Baby Boy Case »
19. Droits et Démocratie, Lettre de Professeure Rebecca Cook de l'Université de Toronto à Droits et Démocratie concernant la ratification de la Convention américaine relative aux droits de l'homme
20. Droits et Démocratie, Document préparé par John Foster au sujet du protocole de San Salvador et de ses avantages possibles pour les Canadiens
21. Droits et Démocratie, Commentaire général 28 de l'*International Covenant on Civil and Political Rights* des Nations Unies
22. Droits et Démocratie, Résumé de l'affaire Awas Tingni
23. Droits et Démocratie, Mémoire présenté au gouvernement du Canada concernant la ratification canadienne de la Convention américaine relative aux droits de l'homme
24. Droits et Démocratie, « Canadian Ratification of the American Convention on Human Rights » par William A. Schabas
25. Droits et Démocratie, *Ententes et réserves* par David Matas
26. Droits et Démocratie, *Ratification par le Canada de la Convention interaméricaine des droits de l'homme : Ébauche de déclaration interprétative*, Proposée par la professeure Rebecca Cook de l'Université de Toronto en février 2002

27. Droits et Démocratie, Opinion de représentants d'organismes latino-américains de défense des droits des femmes sur la ratification de la Convention interaméricaine des droits de la personne par le Canada
28. Droits et Démocratie, Lettre de David Kilgour, Secrétaire d'état (Amérique latine et Afrique), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à Warren Allmand, Président, Droits et Démocratie
29. La très révérende l'honorable Lois Wilson, « Human Rights Linkages Initiative, Fall 1999 National Consultation, Final Report »
30. Timothy Ross Wilson, Présentation, 18 mars 2002

#### Autres documents

1. La position du Canada concernant la Convention américaine relative aux droits de l'homme
2. La Convention américaine relative aux droits de l'homme
3. Rapport de la mission d'enquête au Costa Rica du 3 au 7 septembre 2002
4. Étude de la Convention américaine relative aux droits de l'homme : Problèmes définis et préoccupations soulevées par les membres du Comité – Sujets possibles de discussion
5. Résumé des témoignages sur la Convention américaine relative aux droits de l'homme
6. Le système interaméricain de protection des droits de la personne : Un aperçu des rapports annuels de 2002 de la Commission et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme
7. *Action Canada pour la population et le développement : Rapport 2001 sur les enfants et les adolescents*
8. a/s de l'*Action Canada pour la population et le développement : Coalition internationale des droits sexuels et de la reproduction Une série de fiches – Informations de base, Actions clés et Engagements internationaux*
9. Amnistie internationale Canada – *Pour une sécurité véritable : un programme canadien relatif aux droits humains*
10. Fondation canadienne pour les Amériques – *Organisation des États Américaines : Charte démocratique interaméricaine*
11. « Description, Analysis and Evaluation of the Interamerican Human Rights Systems from the Viewpoint of a Canadian and a Costa Rican » par Timothy Ross Wilson

## ANNEXE C : CONVENTION AMERICAINE SUR LES DROITS DE L'HOMME

### "PACTE DE SAN JOSE DE COSTA RICA"

(Adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les Droits de l'Homme)

ENTRÉE EN VIGUEUR : 18 juillet 1978, conformément à l'article 74.2 de la Convention.

DÉPOSITAIRE : Le Secrétariat général de l'OEA (Instrument original et ratifications).

TEXTE : Série sur les Traités, OEA, No. 36.

ENREGISTRÉ À L'ONU : Le 27 août 1979, No. 17955 \*

(\* Source : [www.cidh.org/basicos/frbas3a.htm](http://www.cidh.org/basicos/frbas3a.htm))

PAYS SIGNATAIRES	DÉPOT RATIFICATION	DATE D'ACCEPTATION DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR
1 - Argentine*	5 septembre 1984 a	5 septembre 1984
2 - Barbade	27 novembre 1982 b	4 juin 2000
Bolivie	19 juillet 1979 c, w	27 juillet 1993
Brésil	25 septembre 1992 t	10 décembre 1998
3 - Chili*	21 août 1990 g	21 août 1990
Colombie*	31 juillet 1973 n	21 juin 1985
Costa Rica*	8 avril 1970 d	2 juillet 1980
Dominique	3 juin 1993 v	
El Salvador	23 juin 1978 f, x	6 juin 1995
4 - Équateur*	28 décembre 1977 e	24 juillet 1984
5 - États-Unis		
6 - Grenada	18 juillet 1978	
Guatemala	25 mai 1978 g	9 mars 1987
Haïti	27 septembre 1977 c, y	3 mars 1998
Honduras	8 septembre 1977 h	9 septembre 1981
7 - Jamaïque*	7 août 1978 i	
Mexique	3 avril 1982 c, j	16 décembre 1998

Nicaragua	25 septembre 1979	<b>x</b>	12 février 1991
Panama	22 juin 1978	<b>p</b>	3 mai 1990
Paraguay	24 août 1989	<b>u</b>	11 mars 1993
<b>8 - Pérou*</b>	28 juillet 1978	<b>k</b>	21 janvier 1981
<b>9 - Rép. Dominicaine</b>	19 avril 1978	<b>z</b>	25 mars 1999
Suriname	12 novembre 1987	<b>o</b>	12 novembre 1987
Trinité y Tobago	28 mai 1991	<b>s</b>	28 mai 1991
<b>10 - Uruguay*</b>	19 avril 1985	<b>l</b>	19 avril 1985
Venezuela*	9 août 1977	<b>m</b>	24 juin 1981

\* États qui ont accepté la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un État partie allègue qu'il s'est produit dans un autre État partie des violations des droits de l'homme consacrés dans la Convention américaine. Argentine (5 septembre 1984); Chili (21 août 1990); Colombie (21 juin 1985); Costa Rica (2 juillet 1980); Équateur (13 août 1984); Jamaïque (7 août 1978); Pérou (21 janvier 1981); Uruguay (19 avril 1985) et Venezuela (9 août 1977).

Tous les États qui figurent su la liste ont signé la Convention le 22 novembre 1969, à l'exception de ceux indiqués dans les notes.

1. Argentine:

A signé le 2 février 1984 au Secrétariat général de l'OEA.

2. Barbade:

A signé le 20 juin 1978 au Secrétariat général de l'OEA.

3. Chili:

(Déclaration faite lors de la signature de la Convention)

La Délégation du Chili appose sa signature au bas de la présente Convention sous réserve de son approbation ultérieure par le Parlement chilien et de sa ratification conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Le parlement a donné sa sanction dans la suite et l'instrument de ratification a été déposé auprès du Secrétariat général de l'OEA.

4. Équateur:

(Déclaration faite lors de la signature de la Convention)

La Délégation de l'Équateur a l'honneur de souscrire la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Elle ne croit pas nécessaire de formuler pour l'instant des réserves, parce que la Convention elle-même laisse la ratification de cet instrument à la discrétion des gouvernements.

5. États-Unis:

Ont signé le 1er juin 1977 au Secrétariat général de l'OEA.

**6. Grenade:**

A signé le 14 juillet 1978 au Secrétariat général de l'OEA.

**7. Jamaïque:**

A signé le 16 septembre 1977 au Secrétariat général de l'OEA.

**8. Pérou:**

A signé le 27 juillet 1977 au Secrétariat général de l'OEA.

**9. République dominicaine:**

Déclaration faite le 7 septembre 1977 lors de la signature de la Convention au Secrétariat général de l'OEA.

En souscrivant la Convention américaine relative aux droits de l'homme, la République dominicaine souhaite que le principe de l'abolition de la peine de mort soit purement et simplement consacré dans l'ensemble des États de la région américaine. La République dominicaine réaffirme en outre les observations et commentaires qu'elle a formulés au sujet du projet de Convention précité et qu'elle a diffusé auprès des délégations au Conseil permanent de l'Organisation des États Américains le 20 juin 1969.

**10. Uruguay:**

(Réserve faite lors de la signature de la Convention)

Le paragraphe 2 de l'article 80 de la Constitution de la République orientale de l'Uruguay dispose qu'"est frappée de la suspension de la citoyenneté toute personne contre laquelle a été légalement introduite une instance au criminel d'où peut résulter une condamnation à la détention". Cette restriction à l'exercice des droits reconnus à l'article 23 de la Convention n'est pas envisagée au nombre des circonstances prévues au paragraphe 2 dudit article. Pour cette raison, la Délégation de l'Uruguay formule la présente réserve.

---

**a. Argentine:**

(Réserve et déclarations interprétatives faites lors de la ratification de la Convention)  
L'instrument de ratification a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 5 septembre 1984, assorti d'une réserve et de déclarations interprétatives. Il a été procédé à la notification de la réserve dans les conditions prévues par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

Le texte de la réserve et celui des déclarations interprétatives faites lors de la ratification de la Convention sont reproduits ci-après:

**I. Réserve:**

La réserve suivante est formulée à l'égard de l'article 21 "la position du Gouvernement argentin est que ne peuvent faire l'objet d'une révision par un tribunal international les questions inhérentes à sa politique économique; ne sont pas considérées non plus comme révisables les décisions des tribunaux nationaux portant sur ce que ceux-ci qualifient de

questions d'"utilité publique" ou d'"intérêt social", ni les décisions de ces juridictions définissant la "juste indemnisation".

## II. Déclarations interprétatives:

Le paragraphe 3 de l'article 5 doit être interprété comme signifiant que la peine est personnelle et ne s'applique qu'au délinquant. En d'autres termes, il n'existe pas de peines transférables.

L'alinéa 7 de l'article 7 doit être interprété comme signifiant que la prohibition de la "détention pour dettes" n'interdit pas à l'État d'imposer des peines en raison du non-paiement de certaines dettes, quand la peine n'est pas imposée en raison du non-paiement de la dette mais pour un fait illicite antérieur et indépendant.

L'article 10 doit être interprété comme signifiant que l'"erreur judiciaire" doit être établie par un tribunal national.

## Reconnaissance de compétence:

Dans l'instrument de ratification susmentionné du 14 août 1984, déposé le 5 septembre 1984, auprès du Secrétariat général de l'OEA, le Gouvernement de la République argentine reconnaît la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et celle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour une durée indéterminée, sous condition de stricte reciprocité, dans toutes les affaires relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention précitée, compte tenu de la réserve partielle et des déclarations interprétatives consignées dans l'instrument de ratification.

Acte est également pris de ce que les obligations contractées en vertu de la Convention ne porteront que sur les faits postérieurs à la ratification de l'instrument susmentionné.

### b. Barbade:

(Réserves faites lors de la ratification de la Convention)

L'instrument de ratification assorti de réserves a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 5 septembre 1981. Ces réserves ont été notifiées selon la procédure prescrite par la Convention de Vienne sur le droit des traités, souscrite le 23 mai 1969. Le délai de 12 mois qui court à partir de la notification des réserves est arrivé à expiration le 20 novembre 1982 sans que des objections aient été soulevées.

Le texte des réserves afférentes aux articles 4(4) et 8(2)(e) est reproduit ci-après :

En ce qui a trait aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention, le Code pénal de la Barbade prévoit la peine de mort par pendaison pour les assassinats et la trahison. Le Gouvernement de la Barbade examine actuellement dans son ensemble la question de la peine de mort qui n'est du reste prononcé que rarement. Cependant, il désire faire une réserve aux dispositions relatives à cette question, étant donné que dans certains cas, la trahison peut être considérée comme un crime politique qui entre dans le champ d'application du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention.

En ce qui concerne les dispositions du paragraphe 5 de l'article 4, bien que la jeunesse ou l'âge avancé du délinquant soient des facteurs dont le Conseil privé, instance d'appel du plus haut rang, puisse tenir compte au moment de l'exécution de la peine de mort, la

législation de la Barbade permet l'application de cette peine aux personnes âgées de 16 ans ou plus et de plus de 70 ans.

A propos de l'alinéa e du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, le Gouvernement de la Barbade souligne que la législation barbadienne ne prévoit, au titre de garantie minimale dans la procédure pénale, aucun droit absolu à l'assistance d'un défenseur procuré par l'État. L'assistance judiciaire est fournie à l'occasion de crimes déterminés tels que l'homicide et le viol.

c. Bolivie, Haïti, et Mexique:

Adhésion.

d. Costa Rica:

Reconnaissance de compétence:

Le 2 juillet 1980, le Costa Rica a déposé, auprès du Secrétariat général de l'OEA, une déclaration d'acceptation de la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, conformément aux articles 45 et 62 de la Convention.

e. Équateur:

Reconnaissance de compétence:

Par le décret no 2768 du 24 juillet 1984 publié dans le "Registro Oficial" (journal officiel) no 795 du 27 juillet 1984, l'Équateur a reconnu, le 24 juillet 1984, l'autorité des articles 45 et 62 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. En outre, comme le prescrivent le paragraphe 4 de l'article 45 et le paragraphe 2 de l'article 62 de cette Convention, le Ministre équatorien des relations extérieures a émis la déclaration ci-après le 30 juillet 1984:

Conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 45 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme "Pacte de San José du Costa Rica" (ratifiée par l'Équateur le 21 octobre 1977 et entrée en vigueur depuis le 27 octobre 1977), le Gouvernement équatorien reconnaît que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un État partie allègue qu'un autre État partie a violé les droits de l'homme consacrés par la Convention précitée, dans les conditions prévues au paragraphe 2 du même article. L'acceptation de la compétence de la Commission est valable pour une durée indéfinie et sous condition de réciprocité.

En vertu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention susmentionnée, le Gouvernement équatorien déclare qu'il reconnaît comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, que la Cour interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour connaître de toute affaire relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention.

L'acceptation de la compétence de la Commission est valable pour une durée indéterminée et sous condition de réciprocité. L'État équatorien se réserve le droit de revenir sur ses deux acceptations si jamais il le jugeait opportun.

f. El Salvador:

(Déclaration et réserve faites lors de la ratification de la Convention)

La présente Convention est ratifiée, étant entendu que selon ses termes la Cour interaméricaine des droits de l'homme sera compétente pour connaître des affaires dont elle est saisie soit par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, soit par tout État partie, à la condition que l'État d'El Salvador, en sa qualité de partie à l'instance, reconnaîsse ou ait reconnu cette compétence, par tout moyen prévu dans la Convention, et selon les modalités qui y sont énoncées.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme, connue sous le nom de "Pacte de San José du Costa Rica", souscrite à San José du Costa Rica le 22 novembre 1969, comprenant un préambule et quatre-vingt-deux articles, que le Pouvoir exécutif, agissant par les services des relations extérieures, a approuvé en vertu de la décision 405, datée du 14 juin de l'année en cours, est et demeure ratifiée par les présentes, sous la réserve que cette ratification doit être interprétée sans préjudice des clauses de la Convention qui pourraient être contraires aux dispositions expresses de la Constitution de la République.

L'instrument de ratification, assorti d'une réserve et d'une déclaration, a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 23 juin 1978. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités souscrits le 23 mai 1969, la procédure de notification de cette réserve a été suivie.

g. Guatemala:

(Réserve faite lors de la ratification de la Convention)

Le Gouvernement de la République guatémaltèque ratifie la Convention américaine relative aux droits de l'homme, souscrite à San José (Costa Rica) le 22 novembre 1969, en formulant une réserve au paragraphe 4 de l'article 4, parce qu'aux termes de l'article 54 de la Constitution de la République du Guatemala, l'imposition de la peine de mort est interdite seulement pour des crimes politiques, mais ne l'est pas pour des crimes de droit commun connexe à des crimes politiques.

L'instrument de ratification, assorti d'une réserve, a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 25 mai 1978. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités souscrits le 23 mai 1969, la procédure de notification de cette réserve a été suivie.

Retrait de la réserve du Guatemala:

Conformément à la décision gouvernementale, no 281-86, en date du 20 mai 1986, le Gouvernement du Guatemala a retiré la réserve susmentionnée qu'il avait faite lors du dépôt, le 27 avril 1978, de son instrument de ratification de la Convention parce que cette réserve n'a pas de fondement constitutionnel dans le nouvel ordre juridique en vigueur. En vertu de l'article 22 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et, en application de l'article 75 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, le retrait de la réserve prendra effet à partir du 12 août 1986.

Reconnaissance de compétence:

Le 9 mars 1987, le Gouvernement guatémaltèque a présenté au Secrétariat général de l'OEA la décision gouvernementale (Acuerdo Gubernativo) no 123-87 du 20 février

1987, par laquelle il reconnaît la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans les termes suivants:

"(Article 1) Déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour toutes les affaires portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme".

"(Article 2) La compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme est acceptée pour une durée indéfinie, à titre général, sous condition de réciprocité, à la réserve que l'acceptation de compétence s'appliquera exclusivement aux faits postérieurs à la date où la déclaration a été déposée auprès du Secrétariat général de l'Organisation des États Américains".

**h. Honduras:**

Reconnaissance de compétence:

Le 9 septembre 1981, le Honduras a déposé, auprès du Secrétariat général de l'OEA, une déclaration de reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, conformément à l'article 62 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

**i. Jamaïque:**

Reconnaissance de compétence:

Dans l'instrument de ratification daté du 19 juillet 1978 le Gouvernement jamaïcain déclare, conformément au paragraphe 1 de l'article 45 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qu'il reconnaît que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un État partie allègue qu'un autre État parti a commis des violations des droits de l'homme consacrées dans cette Convention.

**j. Mexique:**

(Déclarations interprétatives et réserves faites lors de la ratification de la Convention)  
L'instrument d'adhésion a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 24 mars 1981. Il est assorti de deux déclarations interprétatives et d'une réserve. Cette réserve a été notifiée aux parties concernées conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités souscrits le 23 mai 1969. le délai de 12 mois qui a commencé à courir à compter de la date de cette notification a expiré le 2 avril 1982 sans qu'aucune objection n'ait été soulevée.

Les déclarations interprétatives et la réserve se lisent comme suit:

Déclarations interprétatives:

En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 4, le Mexique estime que l'expression "en général" qui y est employée n'emporte pas obligation d'adopter ou de maintenir en vigueur une législation qui protège la vie "à partir de la conception", parce que cette question est de la compétence exclusive des États.

D'autre part, le Gouvernement mexicain estime que les restrictions apportées par la Constitution des États-Unis du Mexique, selon lesquelles toutes les cérémonies publiques

religieuses doivent se dérouler à l'intérieur des lieux réservés au culte, entrent précisément dans les hypothèses envisagées au paragraphe 3 de l'article 12.

Réserve:

Le Gouvernement mexicain formule une réserve expresse au paragraphe 2 de l'article 23, parce que la Constitution des États-Unis du Mexique dispose, en son article 130, que les ministres des cultes ne jouissent pas du droit de vote actif ou passif, ne sont pas éligibles aux fonctions électives, et ne jouissent pas non plus du droit d'association à des fins politiques.

k. Pérou:

Reconnaissance de compétence:

Le 21 janvier 1981, le Pérou a déposé auprès du Secrétariat général de l'OEA une déclaration d'acceptation de la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de celle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, conformément aux articles 45 et 62 de la Convention.

l. Uruguay:

(Réserve faite lors de la ratification de la Convention)

Elle s'ajoute à la réserve faite lors de la signature. Cette réserve a été notifiée en conformité des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, souscrite le 23 mai 1969.

Reconnaissance de compétence:

Dans l'instrument de ratification, daté du 26 mars 1985, déposé le 19 avril 1985 auprès du Secrétariat général de l'OEA, le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay déclare qu'il reconnaît pour une durée indéfinie que la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme sont compétentes pour connaître de toutes les affaires relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention précitée, sous condition de réciprocité, conformément au paragraphe 3 de l'article 45 et au paragraphe 2 de l'article 62 de cet instrument.

m. Venezuela:

(Réserve et déclaration faites au moment de la ratification de la Convention)

L'article 60, no 5 de la Constitution de la République du Venezuela dispose: Nul ne peut être condamné dans un procès pénal sans avoir été avisé personnellement des charges et sans avoir été entendu dans les formes prescrites par la loi. Les accusés de délit contre la res publica peuvent être jugés in absentia avec les garanties et dans les formes prescrites par loi. Comme l'article 8 no 1 de la Convention ne prévoit cette possibilité, le Venezuela formule la réserve correspondante, et

DECLARE: en application des prescriptions du premier paragraphe de l'article 45 de la Convention, que le Gouvernement de la République du Venezuela reconnaît que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un État partie allègue qu'un autre État partie a commis des violations des droits de l'homme consacrés dans la Convention précitée, dans les termes prévus au paragraphe 2 de l'article 45 susvisé. Cette reconnaissance de compétence est valable pour une durée indéfinie.

L'instrument de ratification a été reçu au Secrétariat général de l'OEA le 9 août 1977, et est assorti d'une réserve et d'une déclaration. Il a été procédé à la notification de la réserve conformément au prescrit de la Convention de Vienne sur le droit des traités souscrits le 23 mai 1969.

**Reconnaissance de compétence:**

Le 9 août 1977, le Gouvernement vénézuélien a reconnu la compétence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et le 24 juin 1981 celle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, selon le vœu des articles 45 et 62 de la Convention, respectivement.

**n. Colombie:**

**Reconnaissance de compétence:**

Le 21 juin 1985, la Colombie a présenté un instrument d'acceptation par lequel elle reconnaît, pour une durée indéfinie et sous condition de stricte réciprocité, que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour statuer sur des faits postérieurs à la présente acceptation, et sur toutes les affaires relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention. La Colombie se réserve le droit de revenir sur cette acceptation à tout moment où elle le juge opportun. Le même instrument reconnaît toujours sous condition de réciprocité, et pour une période indéfinie, que la Cour interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour statuer sur les faits postérieurs à la présente acceptation et sur toutes les affaires relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention. La Colombie se réserve le droit de mettre fin à cette reconnaissance à tout moment où elle le juge opportun.

**o. Suriname:**

Adhésion.

**Reconnaissance de compétence:**

Le 12 novembre 1987, le Représentant permanent du Suriname près l'OEA a déposé un instrument de reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en application de l'article 62 de la Convention.

**p. Panama:**

Le 9 mai 1990, le Panama a déposé auprès du Secrétariat général de l'OEA un instrument daté du 20 février 1990, dans lequel il déclare que le Gouvernement de la République du Panama reconnaît comme obligatoire et de plein droit la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour la connaissance de toutes les affaires concernant l'interprétation ou l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

**q. Chili:**

(Déclarations émises au moment de la ratification de la Convention)

a. Le Gouvernement chilien reconnaît que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est compétente, pour un temps indéfini, et sous condition de réciprocité, pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un État partie allègue qu'un autre État partie a commis des violations des droits de l'homme consacrés dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme, dans les conditions prévues à l'article 45 de la Convention précitée.

b. Le Gouvernement chilien déclare qu'il reconnaît comme obligatoire de plein droit la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour la connaissance de toutes les affaires portant sur l'interprétation et l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, conformément aux dispositions de l'article 62 de cet instrument.

En formulant les déclarations précitées, le Gouvernement chilien demande acte de ce que les reconnaissances de compétence qu'il a faites concernent les faits postérieurs à la date du dépôt du présent instrument de ratification ou, en tout cas, à des faits dont l'exécution a commencé postérieurement au 11 mars 1990. En reconnaissant la compétence de la Commission et celles de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le Gouvernement chilien déclare également que ces organes, en appliquant les préceptes énoncés au deuxième paragraphe de l'article 21 de la Convention, ne peuvent se prononcer sur les considérations d'utilité publique ou d'intérêt social qui ont été retenues dans les affaires concernant l'expropriation d'un individu.

r. Nicaragua:

Reconnaissance de compétence:

Le 12 février 1991, le Nicaragua a déposé auprès du Secrétariat général de l'OEA, un instrument daté du 15 janvier 1991, par lequel il déclare:

I. Le Gouvernement nicaraguayen reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, que la Cour interaméricaine des droits de l'homme est compétente pour toutes les affaires concernant l'interprétation ou l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, "Pacte de San José du Costa Rica", conformément aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article 62 de cet instrument.

II. Nonobstant les reconnaissances faites au paragraphe I de la présente déclaration, le Gouvernement nicaraguayen demande acte de ce que la reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme est faite pour une durée indéfinie, à titre général, sous condition de réciprocité et à la réserve que les affaires au sujet desquelles la compétence est reconnue, ne concernent que des faits postérieurs ou des faits dont l'exécution a commencé postérieurement à la date du dépôt de la présente déclaration auprès du Secrétaire général de l'Organisation des États Américains.

s. Trinité et Tobago:

(Réserves formulées au moment de l'adhésion à la Convention)

1. En ce qui concerne l'article 4 (5) de la Convention, le Gouvernement de la République de Trinité et Tobago formule une réserve parce que les lois de la Trinité et Tobago n'interdisent pas l'imposition de la peine de mort à une personne âgée de plus soixante-dix (70) ans.

2. En ce qui concerne l'article 62 de la Convention, le Gouvernement de la République de Trinité et Tobago ne reconnaît la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine des droits de l'homme mentionnée dans l'article précité que dans la mesure où cette reconnaissance est compatible avec les sections pertinentes de la Constitution de la République de Trinité et Tobago, et à la condition que l'arrêt de la Cour ne méconnaisse pas, ne crée pas ou n'annule pas des droits ou des devoirs existants des particuliers.

t. Brésil

(Réserves formulées au moment de l'adhésion à la Convention)

Le Gouvernement brésilien comprend que les articles 43 et 48, (d), n'incluent pas le droit automatique de visites et inspections sur le terrain de la part de la Commission Interaméricaine des droits de l'homme, lequel dépend du consentement express de l'État.

u. Paraguay

Reconnaissance de compétence:

Le 11 mars 1993, le Paraguay a présenté au Secrétaire Général de l'OEA un instrument de reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, A pour une période indéfinie, et devant être interprétée par référence aux principes de droit international, dans le sens où cette reconnaissance se réfère expressément aux actes ayant eu lieu postérieurement au dépôt de cet acte et seulement aux cas où la réciprocité existe".

v. Dominique

(Réserves formulées au moment de l'adhésion à la Convention)

Le 3 juin 1993, la Dominique a ratifié la Convention américaine sur les droits de l'homme avec les réserves suivantes:

1. Article 5. Ne doit pas être interprété comme interdisant les punitions corporelles administrées en vertu de la Loi sur les punitions corporelles de la Dominique ou de la Loi sur le châtiment des délinquants juvéniles.
2. Article 4.4. Une réserve est exprimée relativement aux termes "ou crimes communs connexes".
3. Article 8.21 (e). Cet article ne s'applique pas au cas de la Dominique.
4. Article 21.2. Doit être interprété à la lumière des dispositions de la constitution de la Dominique et ne doit pas être comprise comme élargissant ou limitant les droits que proclame la constitution.
5. Article 27.1. Doit également être interprété à la lumière de notre constitution et ne doit pas être compris comme élargissant ou limitant les droits que proclame la constitution.
6. Article 62. La Dominique ne reconnaît pas la compétence de la Cour.

w. Bolivie

Reconnaissance de compétence:

Le 27 juillet 1993, la Bolivie a déposé l'instrument de ratification reconnaissant la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme auprès du Secrétaire Général de l'OEA, en respect de l'article 62 de la Convention américaine sur les droits de l'homme, avec la déclaration suivante:

- I. Le Gouvernement constitutionnel de la république, en conformité avec l'article 59, paragraphe 12 de la constitution politique de l'État, par la loi No. 1430 du 11 février, a procédé à l'adoption et à la ratification de la Convention américaine sur les droits de

l'homme ‘Pacte de San José de Costa Rica’, signée à San José, au Costa Rica, le 22 novembre 1969, ainsi qu'à la reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en conformité avec les articles 45 et 62 de la convention.

II. Dans l'exercice de la faculté octroyée par l'article 96, paragraphe 2 de la constitution politique de l'État, l'instrument de ratification de la Convention américaine sur les droits de l'homme, >pacte de San José', comprend la reconnaissance de la juridiction et de la compétence, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, comme obligatoire de plein droit, inconditionnelle et pour une période indéfinie, en conformité avec l'article 62 de la Convention.

x. El Salvador

Reconnaissance de compétence:

I. Reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans qu'il soit nécessaire de faire référence à une convention spéciale, la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en conformité avec les provisions de l'article 62 de la déclaration américaine sur les droits de l'homme ou >Pacte de San José'.

II. Le Gouvernement du El Salvador, en reconnaissant une telle compétence, note que son acceptation s'applique à une période indéterminée, sous condition de réciprocité et sous réserve que les cas pour lesquels il est reconnu compétence ne soient constitués uniquement de faits ou actes juridiques dont le commencement d'exécution est postérieur au dépôt de cette Déclaration d'acceptation, et se réservant le droit d'annuler la compétence de la Cour à tout moment jugé opportun.

III. Le Gouvernement du El Salvador reconnaît la compétence de la Cour dans la mesure où cette reconnaissance est compatible avec les provisions de la Constitution de la République du El Salvador.

y. Haïti

Acceptation de compétence

Vu la Constitution de la République d'Haïti datant de 1987,

Vu la loi du 18 août 1979 par laquelle la République d'Haïti a ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme,

Nous déclarons par la présente accepter comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la compétence de la Cour interaméricaine relative aux droits de l'homme en ce qui concerne tous les cas portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention. Cette déclaration est émise aux fins de sa présentation au Secrétariat général de l'Organisation des États Américains, lequel en transmettra copie aux autres États membres de l'Organisation et au Secrétaire de la Cour, conformément à l'article 62 de la Convention.

La présente déclaration est accompagnée de la loi du 18 août 1979 par laquelle la République d'Haïti ratifie la Convention américaine relative aux droits de l'homme promulguée dans le Journal officiel de la République.

Fait au Palais national à Port-au-Prince le 3 mars 1998, l'an 195 d'indépendance.

z. République dominicaine

Acceptation de compétence

Le Gouvernement de la République dominicaine, par le présent instrument, déclare qu'il accepte comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans tous les cas portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*

The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, May 12, 2003 (in camera)  
Monday, June 2, 2003 (in camera)  
Monday, June 9, 2003 (in camera)  
Wednesday, June 18, 2003

### Issue No. 5

#### First meeting on:

Hearing from time to time, witnesses including both individuals and representatives from organizations, with specific human rights concerns

#### First and second meetings on:

Study on the division of real matrimonial property on reserve

#### APPEARING:

The Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P.  
Minister of Indian and Northern Affairs

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*

L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 12 mai 2003 (à huis clos)  
Le lundi 2 juin 2003 (à huis clos)  
Le lundi 9 juin 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 18 juin 2003

### Fascicule n° 5

#### Première réunion concernant:

Entendre de temps en temps les témoignages qui défendent des intérêts spécifiques concernant les droits de la personne

#### Première et deuxième réunions concernant:

L'étude de la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves

#### COMPARAÎT:

L'honorable Robert D. Nault, c.p., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chalifoux	Poy
Chaput	Rivest
Ferretti Barth	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*June 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Joyal is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*June 9, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux is substituted for that of the Honourable Senator LaPierre (*June 9, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorale Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorale Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chalifoux	Poy
Chaput	Rivest
Ferretti Barth	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorale sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorale Joyal (*16 juin 2003*).

Le nom de l'honorale sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorale Ferretti Barth (*9 juin 2003*).

Le nom de l'honorale sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorale sénateur LaPierre (*9 juin 2003*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 27, 2003:

The Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, with specific human rights concerns; and

That the Committee report to the Senate from time to time and table its final report no later than March 31, 2004.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 4, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Maheu, seconded by the Honourable Senator Bacon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- The interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property (both personal and real) on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions;

- The practice of land allotment on-reserve, in particular with respect to custom land allotment;

- In a case of marriage or common-law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and

- Possible solutions that would balance individual and community interest.

That the Committee report to the Senate no later than June 27, 2003,

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Carney, P.C., seconded by the Honourable Senator Keon, that the motion be amended in the first paragraph thereof by replacing the words "Standing Senate Committee on Human Rights" by the words "Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples"; and

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 27 mai 2003:

L'honorable sénateur Maheu propose, appuyée par l'honorable sénateur Ferretti Barth,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à entendre de temps en temps les témoignages d'individus et de représentants d'organismes qui défendent des intérêts spécifiques concernant les droits de la personne;

Que le Comité fasse rapport au Sénat de façon ponctuelle et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2004.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* le mercredi 4 juin 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Maheu, appuyée par l'honorable sénateur Bacon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Le Comité sera notamment autorisé à examiner:

- L'interaction entre les lois provinciales et les lois fédérales en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux (biens personnels et immobiliers) se trouvant sur une réserve et, en particulier, l'exécution des décisions des tribunaux;

- La pratique de l'attribution des terres sur les réserves, en ce qui concerne en particulier, l'attribution coutumière;

- Dans le cas de mariage ou d'union de fait, le statut des conjoints et la façon de répartir les biens immobiliers en cas de rupture d'une union; ainsi que,

- Les solutions possibles qui maintiendraient un équilibre entre les intérêts personnels et les intérêts communautaires.

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 27 juin 2003;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Carney, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Keon, que la motion soit modifiée, au premier paragraphe, en remplaçant les mots « le Comité sénatorial permanent des droits de la personne » par les mots « le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones »; et

That the reporting date be no later than March 31, 2004,  
rather than June 27, 2003.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it  
was negatived on division.

The question then being put on the main motion, it  
adopted on division.

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard  
le 31 mars 2004 au lieu du 27 juin 2003.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée avec  
dissidence.

La motion principale, mise aux voix, est adoptée avec  
dissidence.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, May 12, 2003  
(10)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Maheu and Rossiter (6).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded to study its draft agenda and future business.

It was moved by the Honourable Senator Jaffer — That the Chair be empowered to hire a consultant for the purpose of communication of the report on the American Convention on Human Rights.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That the committee invite the Minister of Foreign Affairs and International Trade to respond to the report on the American Convention on Human Rights once it has been tabled.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth — That the Chair present to the Senate the following notice of motion:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, with specific human rights concerns and,

That the committee report to the Senate from time to time and table its final report no later than March 31, 2004.

After debate, it was resolved in the affirmative.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

OTTAWA, Monday, June 2, 2003  
(11)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 5:35 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 12 mai 2003  
(10)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Maheu et Rossiter (6).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à lalinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine le projet d'ordre du jour et discute de ses travaux futurs.

L'honorable sénateur Jaffer propose — Que la présidence soit autorisée à retenir les services d'un consultant qui s'occupera des questions de communication touchant le rapport sur la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le comité invite le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international à répondre au rapport sur la Convention américaine relative aux droits de l'homme, une fois celui-ci déposé.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Ferretti Barth propose — Que la présidence dépose auprès du Sénat l'avis de motion suivant:

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à entendre, de temps en temps, les témoignages qui défendent des intérêts spécifiques concernant les droits de la personne et,

Que, de temps à autre, le comité fasse rapport au Sénat et qu'il dépose son rapport final au plus tard le 31 mars 2004.

Après discussion, la motion est adoptée.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

---

OTTAWA, le lundi 2 juin 2003  
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer and Maheu (5).

*In attendance:* Carol Hilling and David Goetz, Research Analysts, Library of Parliament.

The committee commenced its study to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, with specific human rights concerns.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded to study its draft agenda and future business.

It was agreed — That the first short study of the committee under its mandate should be a study on Racial Profiling.

It was further agreed — That the staff produce a work plan and list of possible witnesses for the fall.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth — That the draft budget in the amount of \$85,030 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was also agreed — That, in the event that the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration confirm the committee's budget, That the visit to Geneva and Strasbourg take place in October 2003.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Monday, June 9, 2003  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 8:20 p.m., in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Chaput, Jaffer, Joyal, Maheu, Poy and Rossiter (8).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

The committee commenced its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded to study its draft agenda and future business.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer et Maheu (5).

*Également présents:* Carol Hilling et David Goetz, analystes de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité examine la motion voulant qu'il entende, de temps en temps, les témoignages qui défendent des intérêts spécifiques concernant les droits de la personne.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour et discute de ses travaux futurs.

Il est convenu — Que le comité entreprenne d'abord, à court terme, conformément à son mandat, une étude sur le profilage racial.

Il est également convenu — Que le personnel établisse un plan de travail et dresse une liste des témoins qui pourraient être convoqués à l'automne.

L'honorable sénateur Ferretti Barth propose — Que l'avant-projet de budget totalisant 85 030 \$ soit adopté, et que la présidence présente le budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Après discussion, la motion est adoptée.

Il est convenu, advenant l'adoption du budget par le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, — Que le comité se rende à Genève et à Strasbourg en octobre 2003.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le lundi 9 juin 2003  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 20 h 20, dans la pièce 256-S de l'édifice de Centre, sous la présence de l'honorable Shirley Maheu (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Chaput, Jaffer, Joyal, Maheu, Poy et Rossiter (8).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité entreprend son étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour et discute de ses travaux futurs.

It was moved by the Honourable Senator Jaffer — That the witnesses (or groups of witnesses) listed on the work plan be contacted for possible hearings in the fall and that individual Senators add names to the list through the Chair's office.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Jaffer — That the committee possibly hold hearings outside of Ottawa after further consideration.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That the committee conduct full day hearings in Ottawa, preferably on Mondays, starting with the Minister of Indian and Northern Affairs and other officials on Monday, June 16, 2003.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That the Steering Committee, for the purposes of this study, be composed of the Chair, Senator Rossiter (ad hoc replacement, Senator Beaudoin), Senator Chalifoux, and Senator Jaffer.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Chalifoux — That, for the purposes of this study, the committee's hearings in Ottawa be televised.

After debate, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That the Chair request that the Senate postpone the date of tabling for the report of this study to December 31, 2003.

After debate, it was resolved in the affirmative.

At 9:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2003  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 9:05 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Maheu and Poy (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Grafstein and Joyal (2).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

L'honorable sénateur Jaffer propose — Que l'on communique avec les témoins (ou groupe de témoins) dont les noms figurent dans le plan de travail en vue de les convoquer à l'automne, et que les sénateurs ajoutent des noms à la liste, par l'entremise du bureau de la présidence.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose — Que le comité envisage de tenir des audiences à l'extérieur d'Ottawa.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le comité tienne des journées complètes d'audiences à Ottawa, de préférence les lundis, et qu'il entende d'abord le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres représentants du ministère, le lundi 16 juin 2003.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le comité de direction soit composé, aux fins de la présente étude, de la présidente, du sénateur Rossiter (remplaçant ponctuel, sénateur Beaudoin), du sénateur Chalifoux et du sénateur Jaffer.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Chalifoux propose — Que, aux fins de la présente étude, les audiences du comité à Ottawa soient télédiffusées.

Après discussion, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que la présidente demande au Sénat qu'il reporte la date de dépôt du rapport au 31 décembre 2003.

Après discussion, la motion est adoptée.

À 21 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

---

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2003  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Maheu et Poy (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal (2).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

*APPEARING:*

The Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs

*WITNESSES:*

*From the Department of Indian and Northern Affairs:*

Ms. Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Ms. Wendy Cornet, Special Advisor.

The Honourable Robert D. Nault, Ms. Ginnish and Ms. Cornet made statements and answered questions.

At 11:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

Le comité poursuit son étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture de mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

*COMPARAÎT:*

L'honorable Robert D. Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

*TÉMOINS:*

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:*

Mme Sandra Ginnish, directrice générale, Direction des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Mme Wendy Cornet, conseillère spéciale.

L'honorable Robert D. Nault, Mme Ginnish et Mme Cornet font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 9:05 a.m. to study the key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, today we begin public hearings on the important issue of division of on-reserve matrimonial real property. In the coming months the committee will hear from witnesses from government and Aboriginal groups. The committee will examine the following four points: the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property, both personal and real, on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve, in particular with respect to custom land allotment in the case of marriage or common law relationships; the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and possible solutions that would balance individual and community interests.

[Translation]

I would like to thank the Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable Robert Nault, for accepting our invitation and in particular, for displaying a keen interest in all matters affecting our First Nations. You have the floor, Minister.

[English]

**The Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development:** Madam Chair and committee members, with me are Ms. Wendy Cornet and Ms. Sandra Ginnish who are involved in this important issue.

I thank this committee for undertaking a study of on-reserve matrimonial real property. I will make some opening comments and then I will enter into a dialogue with honourable senators. Our job as parliamentarians is to help to bring reasonable solutions to unreasonable problems, and that I hope that is what this committee is intending to do.

The issue of on-reserve matrimonial real property is a classic example of an unreasonable problem. The task ahead of us is to find reasonable and workable solutions that will serve the best interests of all those affected by this issue, in this case, an issue that affects virtually everyone that lives in a First Nations community.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, pour étudier les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte particulier.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous commençons aujourd'hui nos audiences publiques sur l'importante question du partage des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve. Au cours des mois à venir, le comité entendra des témoins du gouvernement et des groupes autochtones. Le comité va examiner les quatre points suivants: l'interaction des lois provinciales et fédérales au sujet du partage des biens matrimoniaux, qu'il s'agisse de biens personnels ou immobiliers sur une réserve, notamment, la mise en application des décisions judiciaires; l'usage en matière d'affection des terres sur la réserve, notamment dans le contexte de l'affection selon la coutume des terres en cas de mariage ou d'union de fait; le statut des conjoints et la façon dont les biens immobiliers sont partagés en cas de rupture de l'union; les solutions possibles qui permettraient d'assurer un équilibre entre les intérêts des particuliers et ceux de la collectivité.

[Français]

J'aimerais remercier le ministre des Affaires indiennes et du Nord, l'honorable Robert Nault, d'avoir accepté notre invitation et surtout pour avoir démontré son grand intérêt pour les sujets qui touchent nos peuples autochtones. Monsieur le ministre, vous avez la parole.

[Traduction]

**L'honorable Robert D. Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Madame la présidente et membres du comité, je suis accompagné aujourd'hui de Mme Wendy Cornet et de Mme Sandra Ginnish qui participent de près à l'étude de cette importante question.

J'aimerais remercier le comité d'avoir entrepris une étude sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Après ma déclaration liminaire, je dialoguerai avec les honorables sénateurs. Notre travail, en tant que parlementaires, est d'aider à trouver des solutions raisonnables à des problèmes déraisonnables et j'espère que c'est ce que votre comité tente de faire.

La question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en est un exemple typique. La tâche qui nous attend consiste donc à trouver des solutions raisonnables et pouvant être mises en pratique afin de servir les intérêts de toute personne touchée par cette question; dans le cas présent, on parle de presque tous les résidents des collectivités des Premières nations.

At the heart of the problem is the fact that First Nations people who live on-reserve have fewer rights in respect of their matrimonial home when a marriage or common law relationship ends than people who live off-reserve.

The simple fact is that most of the legal rights and remedies found in Canadian law that relate to the matrimonial home are not available to people living in reserve communities. Moreover, the Indian Act is silent on the issue; and the provinces, which have jurisdiction over family law and property issues, have no authority to legislate in respect of lands that fall under federal jurisdiction. There is no law that applies to the division of on-reserve matrimonial real property, and the courts have no legal authority to determine how such property should be protected during a marriage or divided on the dissolution of a relationship.

In most provinces, each spouse has equal right to possession of the matrimonial home, regardless of whose name is on the deed or who contributed more to the finances of the home. In First Nation communities, where men are more likely to hold the land and homes under a certificate of possession, women have little access to the value of what is often the couple's most important asset.

This is especially problematic for First Nations families who have seen mothers, sisters, friends and neighbours face homelessness. In some cases these women have had to leave their communities and have fallen into despair. Indeed, they cannot apply for exclusive interim possession of the matrimonial home when there has been domestic violence, or when the woman has custody of the children. Moreover, neither the Minister of Indian Affairs, nor the band councils have the power to cancel a certificate of possession, or provide temporary occupancy of the matrimonial home.

I expect you feel as I do, that this is an unacceptable situation. Clearly, we can and must do better for First Nations women, their children, their communities, and for the sake of all Canadians who want no less than justice for all on this critical issue.

I will give you a quick rundown on what has been done to date. My department has undertaken a number of research projects to better understand contemporary on-reserve matrimonial real property issues. INAC commissioned Cornet Mediation and Consulting Services to prepare a discussion paper on key legal issues that affect on-reserve matrimonial real property and the policy context in which they are situated.

Au coeur du problème se trouve le fait que, comparativement aux personnes vivant hors réserve, les gens des Premières nations qui habitent une réserve possèdent des droits limités en ce qui a trait au foyer conjugal quand un mariage est dissous ou quand une cohabitation prend fin.

En fait, lorsqu'il est question du foyer conjugal, la plupart des droits et des recours juridiques énoncés dans les lois canadiennes et applicables hors des réserves ne s'adressent pas aux résidents d'une réserve. En outre, la Loi sur les Indiens n'aborde pas la question, et les provinces, responsables des dossiers du droit familial et des biens, n'ont pas le pouvoir d'adopter des lois portant sur les terres qui relèvent de la compétence fédérale, comme c'est le cas des terres de réserves. De plus, étant donné qu'aucune loi ne porte, en ce moment, sur la division des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, les tribunaux ne sont pas autorisés à déterminer de quelle façon protéger de tels biens durant un mariage ni comment diviser les biens en cas de rupture d'une relation.

Dans la plupart des provinces, les deux conjoints se prévalent des mêmes droits en matière de possession du foyer conjugal, peu importe le nom qui apparaît sur l'acte formaliste et peu importe qui a versé la plus grande contribution financière. Dans les collectivités des Premières nations, où ce sont les hommes qui, en général, sont propriétaires des terres et du foyer conformément à un certificat de possession, les femmes ont droit à une part très restreinte de ce qui représente souvent l'avoir le plus important du couple.

Il s'agit là d'une question qui pose tout particulièrement problème dans les familles des Premières nations, où des mères, des soeurs, des amies et des voisines se sont retrouvées sans logis et ont dû parfois quitter leur collectivité après s'être séparées de leur conjoint. On devine aisément le désespoir que peuvent éprouver ces femmes, qui ne savent ni que faire ni où aller. En réalité, même dans les cas de violence familiale ou de garde d'enfants, les femmes ne peuvent demander à posséder de façon exclusive et provisoire le foyer conjugal. De plus, ni le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, ni le conseil de bande n'a le pouvoir d'annuler le certificat de possession ou d'autoriser une personne à occuper temporairement le foyer conjugal.

Cette situation inacceptable, je l'ai toujours eue à cœur, tout comme vous d'ailleurs. De toute évidence, nous pouvons et nous devons réaliser des progrès ici, au Canada, pour aider les femmes des Premières nations, leurs enfants, leurs collectivités et tous les Canadiens, qui ne souhaitent rien de moins que de voir ce dossier délicat traité avec justice.

Permettez-moi de maintenant de faire une brève récapitulation de ce qui a été réalisé jusqu'ici. Le ministère que je dirige a entrepris un certain nombre de travaux de recherche dans le but de mieux comprendre les questions qui ont cours en ce qui a trait aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Affaires indiennes et du Nord Canada a demandé à la firme Cornet Consulting Mediation de préparer un document de travail sur les principales questions juridiques se rapportant aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves ainsi que sur le contexte politique dans lequel de telles questions évoluent.

The document, called "Discussion Paper: Matrimonial Real Property On Reserve," was released at the Aboriginal policy research conference in November 2002. It does not suggest options or solutions, but offers useful background legal material for First Nations people and leadership.

My department has released a plain-language document entitled "After Marriage Breakdown: Information on the On-reserve Matrimonial Home." The aim of this document is to raise awareness of the issues among First Nations people. The plain language document responds to suggestions that there is a lack of community awareness of this issue. As a result, departmental officials have been using these documents to conduct information sessions across Canada in order to stimulate further discussion.

There are two other research projects currently being prepared for public distribution. They are in translation, which always seems to take a long time to complete. I cannot understand it. I wonder why it takes two months to translate a paper from English to French or vice versa.

There are two other documents as well: A study from British Columbia focuses on the socio-economic impact of family breakdown on First Nations women, and the other concerns tribunal, ombudsman and alternative dispute resolution mechanisms.

However, the mills of the gods are grinding far too slowly on this serious matter, which is why I commend this committee for undertaking this study, with what I hope will be a strong sense of urgency.

I know there are a great many complexities surrounding matrimonial real property rights. They are legal, jurisdictional, cultural, social and economic. However, the need to find reasonable and just solutions is pressing upon us as federal and provincial governments, and upon Aboriginal leadership within Canada.

Key among these is the need for intergovernmental cooperation, because while the obligation to act is clearly on the federal government, we must also consider possible implications for other levels of government. For example, with changes to on-reserve matrimonial real property, provinces will also have concerns regarding the potential for increased costs to their legal aid programs. It is also important to consider the diverse needs and limited resources of First Nations governments. Housing regimes, customs and land allocation vary from one First Nation to another, so in resolving this issue, our government

L'ouvrage intitulé «Document de travail: les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» a été rendu public lors de la conférence sur la recherche en matière de politique autochtone, tenue en novembre 2002. Ce document n'offre pas d'options ni de solutions, mais il aborde le contexte juridique, ce qui sera certainement fort utile aux gens et aux dirigeants des Premières nations.

Le ministère a également publié «Après la rupture du mariage: Information sur le foyer matrimonial dans la réserve.» Ce document, rédigé en langage clair et simple, a pour objectif de sensibiliser les gens des Premières nations à ce sujet. Il permet de donner suite aux préoccupations soulevées par certaines personnes, qui affirmaient que les collectivités n'étaient pas suffisamment sensibilisées à la question. Par conséquent, les représentants du ministère se sont inspirés du contenu de ces documents pour mener des séances d'information d'un bout à l'autre du Canada afin de favoriser le dialogue.

De plus, on est à préparer deux autres travaux de recherche, dont les résultats devraient être diffusés. Ils en sont à l'étape de la traduction, ce qui semble toujours prendre beaucoup de temps, ce que je ne peux pas comprendre. Je me demande pourquoi il faut deux mois pour traduire un document de l'anglais au français ou vice versa.

Je dois parler de deux autres documents également: le premier réalisé en Colombie-Britannique, traite des répercussions socio-économiques de l'éclatement de la famille sur les femmes et les enfants des Premières nations; le deuxième aborde les questions liées aux poursuites devant les tribunaux, au recours à un ombudsman et aux règlements extrajudiciaires des conflits.

À dire vrai, ce dossier préoccupant progresse beaucoup trop lentement et c'est pourquoi je demande au comité d'entreprendre cette étude en faisant preuve, je l'espère, d'empressement.

Je sais qu'il existe bon nombre d'aspects complexes entourant la question des biens immobiliers matrimoniaux: les droits légaux, juridiques, culturels, sociaux et économiques ainsi que la compétence. Toutefois, il nous incombe à nous, gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi qu'aux dirigeants autochtones au Canada, de trouver des solutions justes et raisonnables aux problèmes.

Pour ce faire, la collaboration intergouvernementale est l'une des solutions clés. De fait, bien qu'il soit évident que le gouvernement fédéral doive intervenir dans le dossier, nous devons aussi tenir compte du rôle éventuel d'autres ordres de gouvernement. Par exemple, si l'on apporte des changements à la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, les provinces s'inquiéteront de la possible hausse des coûts de leurs programmes d'aide juridique. Il importe aussi de tenir compte des divers besoins des administrations des Premières nations ainsi que de leurs ressources limitées. Par ailleurs, les régimes de logement,

must work toward solutions that have the flexibility to work effectively in a variety of circumstances.

The approach we follow must ensure that reserve lands remain true to their collective purpose of benefiting First Nations.

These are a few of the many important policy questions to be considered. While we must choose our course carefully, the need for action remains apparent.

Madam Chair, I would now like to turn to the question of the tasks ahead. Based on research conducted by my department to date, there are a number of topics that could benefit from further examination. I believe this committee is in an excellent position to explore some of these issues.

For example, a significant number of First Nations communities allot land according to customs. You may wish to consider calling witnesses and experts on this subject, to help determine whether common custom land allotment principles exist.

Examining current practices in dealing with matrimonial real property also would be useful. In this regard, a number of questions need to be explored.

For example, what is the role of the police force? What tools would they need to ensure that spousal rights are protected? What is the role of the band council?

Statistics show that common law relationships are on the rise throughout Canadian society. It would be useful to understand the frequency of common law relationships on reserve. It would also be useful to know whether real property is divided, and how, when there is a breakdown in this type of relationship.

It is my information, from the time spent representing the communities in my region, that there are a high percentage of common law relationships on First Nations. I dare say, and this is my own personal view, that it is higher than the Canadian average. So the question would be, how does that affect the real property divided and how would it work?

I look forward to hearing your recommendations for possible solutions, confident that your knowledge and experience, along with that of the witnesses you summon, will result in positive suggestions for action.

les coutumes adoptées dans ce domaine et les régimes d'attribution des terres varient d'une Première nation à l'autre. Afin de régler le problème, le gouvernement doit donc trouver des solutions suffisamment souples pour s'adapter à des situations multiples.

Ce qui importe encore davantage, c'est que, au moment de choisir l'approche à adopter, nous devons nous assurer que les terres de réserve ne s'écartent pas de leur objectif premier, celui de bénéficier aux Premières nations.

Voici quelques-unes des nombreuses questions de politique dont il faut tenir compte. Cependant, bien que nous devions choisir minutieusement la marche à suivre, la nécessité d'agir demeure tout de même évidente.

Madame la présidente, j'aimerais maintenant parler des tâches qui nous attendent. La recherche qu'a effectuée jusqu'à maintenant le ministère dont je suis à la tête met en évidence un certain nombre de sujets qu'il pourrait être intéressant d'approfondir. À mon avis, le comité possède toutes les compétences nécessaires pour examiner certaines de ces questions.

Par exemple, un nombre important de collectivités des Premières nations attribue des terres selon la coutume. Vous souhaiterez peut-être interroger des témoins et des experts, dont les conclusions contribueront à déterminer s'il existe des principes communs d'attribution des terres selon la coutume.

L'examen des pratiques courantes en ce qui a trait aux biens immobiliers matrimoniaux pourrait aussi se révéler utile. À cet égard, un certain nombre de questions doivent être approfondies.

Par exemple, quel est le rôle des services policiers? De quels outils ces derniers auraient-ils besoin pour veiller à ce que les droits des conjoints soient respectés? Quel est le rôle du conseil de bande?

Les statistiques indiquent que la cohabitation est une pratique de plus en plus courante dans toutes les couches de la société canadienne. Il serait peut-être bon de connaître le nombre de couples vivant en cohabitation dans les réserves, la façon dont les biens immobiliers sont partagés et comment se fait le partage en cas de rupture de l'union.

Autant que je sache, compte tenu du temps que j'ai passé à représenter les collectivités de ma région, on retrouve un pourcentage élevé d'unions de fait au sein des Premières nations. J'irais jusqu'à dire, c'est mon point de vue personnel, qu'il est plus élevé que la moyenne canadienne. Par conséquent, la question qui se pose serait la suivante: comment cela touche-t-il le partage des biens immobiliers et comment ce partage devrait-il se faire?

Bien sûr, je suis impatient de connaître les solutions possibles que vous recommanderez, car je suis convaincu que vos connaissances et votre expérience, alliées à celles des témoins que vous interrogerez, vous permettront de trouver des mesures concrètes pouvant être prises.

I know full well that the complexity of this issue calls for the balancing of the interests, both of individual persons and the community as a whole on reserve, as well as enforcement requirements. Certainly, there remains much territory to cover in a short period of time.

The fact also remains that while matrimonial and real property issues affect all people living in First Nations reserve communities, women and children are the most vulnerable. When that happens, the community as a whole is weakened. In fact, Canadian society, and our capacity for justice and fairness, is equally weakened.

In closing, I want to again thank you for seizing this opportunity to play a crucial role in advancing this cause and proposing solutions.

I want to wish you good luck, and look forward to meeting with you again as often as you want me. I will be here to participate in what I believe is a fundamental priority of this government and of our society and ministry.

In my letter to the committee, I had suggested a particular time line. I suspect that has changed. I would like to get some sense of when the committee thinks it can complete its work.

As you know, politics is a very difficult business to manage. I am attempting, of course, to position this major initiative in the context of leadership, in the context of government, and in the context of making sure it moves forward during the particular time of this government's mandate. I am very much interested in your sense of timing.

I am not looking for a quick solution. This is a complex file. I know the summer is coming. I think I want to be realistic, but at the same time I want to get my head around so I can be as helpful as I possibly can.

With that, I would conclude my prepared text and I am very interested, with Ms. Cornet and Ms. Ginnish, who have worked extremely hard on this file to get it to a point where my department and our government see this as a major priority. I turn it back to you.

**The Chairman:** Thank you, minister. There is not one person sitting here who is not deeply interested in this subject and who wants to see it advance as much as you do. However, the consultation process must take place. I have requested that we extend the limit for a report to be presented in the Senate no later than December 31. Perhaps the committee could consider interim reports if there is one subject that we have covered, or that they feel they have covered. We can keep you posted on what is going on.

Do Mrs. Ginnish or Ms. Cornet have anything they want to add?

**Ms. Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development:** I will provide an detailed update on the research that has been done to date. I would like to

Je sais pertinemment que la complexité de la question suppose un équilibre entre les intérêts individuels et ceux de l'ensemble de la collectivité et des exigences relatives à l'application de la loi. Voilà une lourde tâche à laquelle vous devrez vous attaquer en peu de temps.

Il n'en demeure pas moins que, même si la question des biens immobiliers matrimoniaux concerne tous les résidents des collectivités des Premières nations établis dans une réserve, ce sont les femmes et les enfants qui sont les plus vulnérables. Lorsque les femmes et les enfants sont touchés, toute la collectivité en souffre. En fait, la société canadienne et son aptitude à servir la justice et l'équité s'en trouvent aussi affaiblies.

Pour terminer, je tiens à vous remercier de profiter de l'occasion de jouer un rôle décisif en faisant progresser cette cause et en suggérant des solutions.

Je vous souhaite bonne chance et j'espère avoir l'occasion de vous revoir aussi souvent que vous le souhaitez. Je serai là pour participer à ce que je crois être une priorité fondamentale de notre gouvernement, de notre société et du ministère.

Dans la lettre que j'ai adressée au comité, j'avais proposé un délai. Je pense qu'il faut le modifier et j'aimerais savoir quand le comité pense pouvoir terminer ses travaux.

Comme vous le savez, la politique est une entreprise difficile. J'essaye, bien sûr, de placer cette initiative majeure dans le contexte du leadership et du gouvernement et je tiens à faire en sorte qu'elle progresse dans le cadre du mandat actuel de ce gouvernement. J'aimerais donc bien savoir quand vous pensez terminer vos travaux.

Je ne cherche pas une solution rapide, puisqu'il s'agit d'un dossier complexe. Je sais que l'été arrive et je tiens à être réaliste, mais en même temps, je veux pouvoir être aussi utile que possible.

C'est ainsi que je termine ma déclaration et je tiens vraiment, tout comme Mme Cornet et Mme Ginnish, qui ont travaillé très fort sur ce dossier, à ce que mon ministère et notre gouvernement considèrent ce dossier comme une priorité importante. Je vous cède de nouveau la parole.

**La présidente:** Merci, monsieur le ministre. Il n'y a pas une seule personne ici présente qui ne soit pas aussi profondément intéressée par le sujet que vous et qui ne souhaite pas le voir progresser, comme vous. Toutefois, le processus de consultation doit avoir lieu. J'ai demandé de reporter le délai de la présentation d'un rapport au Sénat au 31 décembre au plus tard. Peut-être que le comité pourrait envisager des rapports provisoires si nous avons traité d'un sujet en particulier ou si nous pensons l'avoir fait. Nous vous tiendrons informés de l'avancement des travaux.

Est-ce que Mme Ginnish et Mme Cornet aimeraient intervenir?

**Mme Sandra Ginnish, directrice générale, Direction des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Je vais faire une mise à jour détaillée de la recherche effectuée jusqu'à

share some essential information that we have extracted from that research. Finally, I will review some areas related to this issue that require further exploration.

The whole process related to our concern around matrimonial real property began back in 2000. At that point, the minister appointed a special representative on the protection of First Nation women's rights. This process, while not as successful as we might have hoped, was very useful in that it pointed to areas where further research was required. Most notably, it gave a voice to Aboriginal women who participated in the process.

The report that was issued as a result of the special representative process spoke to many of the needs of First Nations women, including the need for capacity building and for information sharing.

As a follow-up to that process we conducted research in three key areas. First, we undertook an extensive legal overview of the on-reserve matrimonial real property issue. The work that Ms. Cornet did contributed to the discussion paper that we have given to you.

Second, we have undertaken studies on the socio-economic impact of the breakdown of on-reserve relationships and its effect on women and children. We have two studies that we are working on; one relates to women in B.C., and the other is a study of women in Quebec.

As the minister said, the B.C. study is in translation, and we should be able to provide it to you around the end of July. The one involving women in Quebec will probably not be ready until the end of September.

Third, we are looking at the alternative dispute resolutions study that looks at the possibility of using ADR on this issue.

We began our research with two focus group discussions that were held last year. The focus groups repeated the urgent need to address this issue, particularly in the context of emergency situations of family violence. The focus groups also discussed the need for more information in plain language, which is why we prepared the plain language document.

We currently do not have an indication of the number of on-reserve families that are affected by divorce or relationship breakdown, but we do know there is a need for information on their rights, and for information on on-reserve matrimonial property at the community level.

One of the other pieces of research that we are looking at is an overview of our departmental on-reserve social housing policy. We will look at this issue in terms of matrimonial real property and try to determine whether there are any policy mechanisms available to us in terms of social housing.

présent et j'aimerais vous faire part de quelques données essentielles découlant de cette recherche. Enfin, je passerai en revue certains points reliés à cette question qui exigent un examen plus approfondi.

Tout le processus relatif à la question des biens immobiliers matrimoniaux a commencé en 2000. Cette année-là, le ministre a nommé une représentante spéciale pour la protection des droits des femmes des Premières nations. Ce processus, même s'il n'a pas autant porté fruit que nous l'aurions souhaité, a été très utile, puisqu'il a mis le doigt sur des points où une recherche plus approfondie s'impose. Fait encore plus notable, il a permis aux femmes autochtones qui y ont participé de s'exprimer.

Le rapport publié par suite de ce processus traite des nombreux besoins des femmes des Premières nations, notamment la nécessité de création de capacités et de partage de l'information.

Par suite de ce processus, nous avons fait de la recherche dans trois domaines clés. Tout d'abord, nous avons fait un examen juridique approfondi de la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve. Le travail effectué par Mme Cornet se retrouve dans le document de travail qui vous a été distribué.

Deuxièmement, nous avons fait des études sur l'impact socio-économique de la rupture des unions sur la réserve et de son effet sur les femmes et les enfants. Nous travaillons sur deux études, la première porte sur les femmes en Colombie-Britannique, la deuxième, sur les femmes au Québec.

Comme l'a indiqué le ministre, l'étude de la Colombie-Britannique est à l'étape de la traduction et nous devrions pouvoir vous la remettre vers la fin juillet. Celle portant sur les femmes du Québec ne sera probablement pas prête avant la fin septembre.

Troisièmement, nous examinons l'étude relative au mode alternatif de règlement des conflits qui examine la possibilité d'avoir recours à ce processus dans le cadre de cette question.

Nous avons commencé nos travaux de recherche en organisant deux rencontres de groupes de consultation l'année dernière. Les groupes de consultation ont répété l'urgence de régler la question, surtout dans le contexte des situations dramatiques de violence conjugale. Les groupes de consultation ont également discuté de la nécessité de fournir de l'information en langage clair et simple, c'est la raison pour laquelle nous avons préparé le document en langage clair et simple.

Nous ne connaissons pas pour l'instant le nombre de familles dans les réserves touchées par le divorce ou la rupture d'une union, mais nous savons qu'elles ont besoin d'information au sujet de leurs droits tout comme la collectivité a besoin d'information sur les biens matrimoniaux situés sur une réserve.

Dans le contexte de notre recherche, nous faisons un examen général de la politique de logement social du ministère dans les réserves. Nous allons nous pencher sur cette question dans le contexte des biens immobiliers matrimoniaux et essayer de déterminer s'il existe des mécanismes de politique en matière de logement social.

We are also conducting research that relates to a U.S. study that compares land mechanism schemes between American reservations. Over the summer, the department will also be looking into the issues of enforcement of court orders and domestic violence issues. As these reports are finalized, we will make sure they are translated and provided to you as quickly as possible.

We have spent the last nine months raising the awareness of this issue. Presentations and workshops have been conducted at various conferences, including the Aboriginal Women's Leadership Conference and the Treaty 6, 7 and 8 Women's Gathering. Presentations have also been made to First Nation communities, First Nation women's groups and law schools.

Select government officials, both within and outside of DIAND have participated in our efforts. We have tried to do discuss this issue at the academic, legal, community and local levels.

Our research has demonstrated the complexity of this issue. It also points to other areas where more information is required before decisions as to workable solutions can be taken.

We have learned that matrimonial real property touches upon all aspects of community life. We have learned that how the department conducts its business, including intergovernmental relations has a profound effect on the on-reserve communities. We have realized that matrimonial real property cannot be addressed in a vacuum. It is intricately linked to other social and legal issues such as custom land allotment. It is also linked to domestic violence, to family support and to child custody. However, most fundamentally, the matrimonial real property issue is closely linked to the management of on-reserve land and to the entitlement of individuals to occupy or possess that land.

The current state of law under the Indian Act does not take into account the interests of both spouses or the interests of any children in the matrimonial home, nor does it address the matrimonial real property implications of reserves using the custom allotment system to which the minister has referred.

Another important consideration is the rights of those people who live in band-owned housing or in social housing. That issue is under review to see what policy mechanisms are available to the department as it relates to social housing.

Another concern is the situation of non-member spouses and families with individuals who have mixed status. These are individuals who are perhaps not band members, perhaps not registered Indians, but who have relationships with band members and registered on-reserve Indians.

Nous faisons également de la recherche portant sur une étude américaine qui compare les régimes des terres entre réserves américaines. Au cours de l'été, le ministère examinera également les questions relatives à l'application des décisions judiciaires ainsi que les problèmes de violence conjugale. Lorsque ces rapports seront terminés, nous les ferons traduire et vous les enverrons le plus rapidement possible.

Nous avons passé les neuf derniers mois à sensibiliser davantage les gens à cette question. Des présentations et des ateliers ont eu lieu lors de diverses conférences, y compris au moment de la conférence des femmes autochtones sur le leadership et du rassemblement des femmes assujetties aux traités 6, 7 et 8. Des présentations ont également été faites devant des collectivités des Premières nations, des groupes de femmes des Premières nations et des facultés de droit.

Certains fonctionnaires du MIANC ou d'ailleurs ont participé à nos efforts. Nous avons essayé de débattre de la question dans les milieux universitaires et juridiques ainsi qu'aux plans communautaire et local.

Notre recherche témoigne de la complexité de la question et souligne les autres points au sujet desquels il faudrait être mieux informé avant de prendre des décisions quant à des solutions possibles.

Nous avons appris que la question des biens immobiliers matrimoniaux touche tous les aspects de la vie communautaire. Nous avons appris que la façon dont le ministère remplit son rôle, y compris les relations intergouvernementales, a un effet profond sur les collectivités des réserves. Nous avons compris que la question des biens immobiliers matrimoniaux ne peut être réglée de façon isolée. Elle est fortement liée à d'autres questions sociales et juridiques, comme l'attribution des terres selon la coutume. Elle est également liée à la violence conjugale, aux pensions alimentaires et à la garde des enfants. Toutefois, la question des biens immobiliers matrimoniaux est essentiellement reliée de façon plus étroite à la gestion des terres situées sur une réserve et aux droits des particuliers en matière d'occupation ou de possession de ces terres.

L'état actuel du droit, sous le régime de la Loi sur les Indiens, ne tient pas compte des intérêts des deux époux ou des enfants dans le domicile conjugal, pas plus qu'il ne s'intéresse aux répercussions sur les biens matrimoniaux immobiliers situés dans des réserves des régimes de répartition des terres en vertu du système coutumier dont a parlé le ministre.

Les droits de ceux qui habitent dans des logements appartenant à la bande ou dans des logements sociaux sont un autre point important. On est en train d'examiner cette question pour voir de quels mécanismes d'orientation dispose le ministère en matière de logement social.

Une autre source de préoccupation est la situation des époux qui ne sont pas membres de la bande et des familles dont certains membres ont un statut mixte. Il est question ici de personnes qui ne font peut-être pas partie de la bande, qui ne sont peut-être pas des Indiens inscrits, mais qui cohabitent avec des membres de la bande et avec des Indiens inscrits de la réserve.

The minister also spoke to the resolution of questions relating to enforcement. There will be concern around programs and services critical to making enforcement effective.

Identifying options for substantive laws to address any of these issues is only one-half of the problem, while ensuring that mechanisms, programs, services and institutions are in place to enforce the promise of the substantive law is the other half of the issue.

One of the most difficult policy considerations to factor into any legislative proposal is how to address the reality of families composed of spouses and other family members with different rights regarding Indian status. The different rights attached to both status and membership has a direct impact on the remedies available to spouses and to the enforcement of those remedies. The protection of women and children, and the reality of families of mixed status and membership, will have to be addressed by any legal reform that is undertaken, whether First Nation or federal in nature.

Before we begin to talk about solutions, we must understand that there is a need to develop long-term options, and that it will take time to engage communities and ensure that the technical analysis is complete. In the meantime, we will continue to undertake the research that we have begun. We will, as soon as it is available, provide it to the committee to assist you in the study that you will be undertaking.

**Ms. Wendy Cornet, Special Advisor, Department of Indian Affairs and Northern Development:** As you have heard, federal law, apart from the First Nations Land Management Act, does not address the subject of on-reserve matrimonial property.

As a result of the 1986 decisions of the Supreme Court of Canada in the *Derrickson* and *Paul* cases, we know that provincial laws cannot be applied to reserve lands in any way that would change the property interests of individual band members on-reserve.

#### [Translation]

We also recognize that provincial legislation respecting matrimonial assets cannot alter interests held on reserve lands.

#### [English]

First Nations women's organizations have been involved in litigation since 1999 claiming that this lack of protection is a violation of their equality rights. The nub of the problem is a split in the jurisdiction over matrimonial on-reserve property. There is a partial application of provincial and territorial matrimonial and property laws on most reserves in Canada, a partial application of legal regimes that were initially intended to be comprehensive in their application to both personal and real property of spouses. This means that provincial and territorial laws governing the rights and obligations of a spouse in regard to matrimonial property applies only to personal property such as cash, cars or pensions, but these laws cannot alter property interests in a family

Le ministre a aussi parlé du règlement de questions ayant trait à l'application de la loi. Il faudra s'intéresser aux programmes et aux services essentiels pour rendre l'exécution efficace.

Trouver des moyens de régler ces questions en adoptant des lois substantielles ne représente que la moitié du problème. En effet, il faut aussi faire en sorte que les mécanismes, les programmes, les services et les institutions sont en place pour faire respecter le droit substantiel.

Un des aspects les plus épineux de l'orientation à intégrer dans tout projet de loi est la façon de tenir compte de la réalité de familles composées du couple et d'autres membres qui ont des droits différents en ce qui concerne leur statut d'Indien. Les différents droits associés à l'inscription comme Indien et à l'appartenance à une bande ont un impact direct sur les recours à la disposition des époux et sur l'exécution de ces recours. La protection des femmes et des enfants et la réalité des familles au statut et à l'appartenance mixtes devront être pris en compte dans toute réforme des lois, qu'il s'agisse de lois des Premières nations ou de lois fédérales.

Avant d'aborder des solutions, il faut comprendre qu'il est essentiel d'élaborer des options à long terme et qu'il faudra du temps pour faire participer les collectivités et voir à ce que l'analyse technique soit complète. Entre-temps, nous poursuivrons les études que nous avons déjà commencées. Dès que les résultats seront connus, nous vous les transmettrons pour vous aider dans votre étude.

**Mme Wendy Cornet, conseillère spéciale, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Comme vous l'avez entendu, le droit fédéral, mis à part la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, ne parle pas des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves.

À la suite des arrêts rendus en 1986 par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Derrickson* et *Paul*, nous savons que les lois provinciales ne peuvent s'appliquer aux terres des réserves si elles changent l'intérêt sur des biens situés dans la réserve détenue par des membres individuels de la bande.

#### [Français]

Nous reconnaissions aussi que les lois provinciales sur les biens matrimoniaux ne peuvent modifier les intérêts dans des terres de réserve.

#### [Traduction]

Depuis 1999, des organismes représentant les femmes des Premières nations livrent bataille devant les tribunaux pour faire reconnaître que ce manque de protection porte atteinte à leurs droits à l'égalité. La juridiction partagée en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves est au cœur du problème. Les lois provinciales et territoriales sur le mariage et les biens s'appliquent en partie dans la plupart des réserves au Canada, une application partielle de régimes légaux qui à l'origine devaient viser tous les biens personnels et les biens immobiliers des époux. Cela signifie que les lois provinciales et territoriales relatives aux droits et aux obligations de l'époux en matière de biens matrimoniaux ne s'appliquent qu'aux biens

home. Upon marriage breakdown a spouse cannot apply for interim exclusive possession of an on-reserve family home located, a legal remedy that is otherwise available in every province and territory off-reserve. The policy challenge is how best to take account of First Nation cultural interests and self-government rights while also taking account of some areas where provincial and territorial law show a significant amount of diversity.

The report that was written by Ms. Lender and myself emphasized the common elements within the provincial and territorial laws in this area, and also important areas of diversity. This is where some of the key challenges lie. Obviously, we know there is a gap. There is a need for some form of law-making activity to take place, but how do you take account of some of the diverse policy choices that are being made across the country? For example, you see diversity in the treatment of common-law partners and same-sex couples in different provinces and territories. There is also diversity in the extent to which matrimonial property laws of provinces and territories address wills and estate issues. Some include wills and estate issues in their matrimonial and property laws; some do not.

This leads to the question: Can a comprehensive and coherent legal regime be established on-reserve that meets equality rights requirements through the joint application of federal, provincial and First Nations laws? If so, what might that look like? If not, how should jurisdictional questions be addressed?

Minister Nault and Ms. Ginnish have referred to many of the unique policy issues that occur in this area, questions such as custom allotments.

This raises the question of how to ensure that matrimonial property involving custom allotments, for example, is reached by a new legal regime. Further, how are we to address the issues of non-member spouses on the reserve on which they reside?

Finally, the unique legal character of First Nation on-reserve property interests, both collective and individual, will be a challenge in ensuring a comprehensive matrimonial property system is ultimately in place.

**Senator Jaffer:** I commend the minister for taking this initiative and for asking us to work on this important subject.

I carefully read that document, minister. I must admit to you, that when I finished reading it I felt like the document addressed the rights that Aboriginals do not have more than the rights that they do have.

Is this document printed in other Aboriginal languages, or is it just an English document?

personnels comme l'argent comptant, l'auto ou la pension. Par contre, ces lois ne peuvent modifier les intérêts immobiliers sur le domicile conjugal. A la rupture du mariage, l'épouse ne peut demander la possession exclusive provisoire du domicile conjugal situé dans la réserve, un recours juridique qui autrement peut être exercé dans chaque province et territoire, à l'extérieur de la réserve. Le défi, sur le plan de l'orientation, est de déterminer la meilleure façon de tenir compte des intérêts culturels et des droits à l'autodétermination des Premières nations tout en n'oubliant pas certains domaines où les lois provinciales et territoriales varient beaucoup les unes par rapport aux autres.

Le rapport qui a été rédigé par Mme Lender et moi-même souligne les points qu'ont en commun les lois provinciales et territoriales dans ce domaine, ainsi que les points importants au sujet desquels il y a beaucoup de diversité. Voilà où résident les plus grands défis. Manifestement, nous savons qu'il existe un écart. Il faut légiférer sous une forme quelconque, mais comment tenir compte de certains choix sur le plan des principes faits un peu partout au pays? Par exemple, les provinces et les territoires ne traitent pas tous les conjoints de fait et les couples homosexuels de la même façon. La mesure dans laquelle les lois provinciales et territoriales concernant les biens matrimoniaux s'appliquent aux testaments et aux successions varie beaucoup également. En effet, certaines provinces et certains territoires incluent les questions testamentaires et la succession dans leur loi matrimoniale et dans leur droit des biens, alors que d'autres n'en font pas mention.

Il faut donc se demander s'il est possible d'établir dans les réserves un régime juridique complet et cohérent qui satisfait aux exigences relatives aux droits à l'égalité tout en faisant une application mixte des lois fédérales, provinciales et des Premières nations. Dans l'affirmative, de quoi pourraut-il avoir l'air? Dans la négative, comment faudrait-il régler les questions de juridiction?

Le ministre Nault et Mme Ginnish ont fait allusion à bon nombre des questions de principe uniques à ce domaine, des questions comme la répartition des terres selon un régime coutumier.

Il y a lieu de se demander comment on fait en sorte que les biens matrimoniaux incluant des terres réparties selon un régime coutumier, par exemple, sont assujettis à un nouveau régime juridique. De plus, comment faut-il régler la question des époux qui ne sont pas membres de la bande, mais qui habitent la réserve?

Enfin, le caractère juridique unique des intérêts, tant collectifs qu'individuels, sur des biens situés dans les réserves des Premières nations posera un défi quand viendra le temps de mettre en place un régime complet de biens matrimoniaux.

**Le sénateur Jaffer:** Je félicite le ministre d'avoir pris l'initiative et de nous avoir confié ce dossier important.

Monsieur le ministre, j'ai lu le document avec soin. J'avoue qu'à la fin de ma lecture, j'avais l'impression que le document portait plus sur les droits que n'ont pas les Autochtones que sur les droits qu'ils ont.

Le document est-il imprimé dans des langues autochtones ou n'existe-t-il qu'en anglais?

**Mr. Nault:** I do not think we have translated the document into Aboriginal languages. It certainly can be done, but I do not think we have done that, have we Ms. Ginnish?

**Ms. Ginnish:** No, we have not.

**Senator Jaffer:** The most nagging issue is the issue of residency. You have spoken about matrimonial property, but from what I have read it appears that women have difficulties with residency. It often becomes a moot point when you cannot stay on the reserve. Housing is another issue. I would like you to address the issue of residency, because I think this issue goes hand in hand with the housing issue.

Another important issue is the protection of women and children. We all know that often the protection that women and children need is not provided for them on the reserve and they must go elsewhere for those services. You mentioned that the police are often unable to assist these people.

The big issue for me is that if the woman cannot stay on the reserve, how will she be able to enforce her rights?

**Mr. Nault:** When you talk about residency, are you talking about whether she owns a home or whether it is considered to be band-owned housing?

**Senator Jaffer:** If a woman comes to the reserve from another reserve, I understand that she loses her rights on the reserve she left. She comes to the new reserve, and then if she is out of the house, sometimes, she loses her rights on the new reserve of her marriage; she does not have residency rights. The residency, matrimonial and restraining rights are all connected in this study.

**Mr. Nault:** I come from Northern Ontario. If an Aboriginal woman marries into another community, what can and does occur is a transfer of membership. That is one solution. Then they become a band member of the new band and have residency.

There are diverse ways of dealing with this in each community across the country. In some cases, I understand, they do not get residency and it is not as easy to transfer and/or become a band member. There are some complexities there that we need to look at and reviewed. However, it is possible to transfer your membership from one band to another and to become a member of that band. Many people in my region do so.

In regard to violence against women and children, there is obviously a requirement to have protection of those women and children through family resource centres and there are a number of them. There are not enough and we have many requests for more. That is a policy and a programming area that we, as a department, do deliver. Women can leave their home and seek protection in those family resource centres, or, in most cases, I admit, they go to an off-reserve family resource centre where they are protected from family violence. That is the way we deal with

**M. Nault:** Je ne crois pas qu'il ait été traduit dans des langues autochtones. On peut certes le faire, mais je ne crois pas que nous l'ayons fait, n'est-ce pas, madame Ginnish?

**Mme Ginnish:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Jaffer:** Le plus agaçant, c'est cette question de résidence. Vous avez parlé de biens matrimoniaux, mais d'après ce que j'ai lu, il semble que le droit de résidence cause des difficultés aux femmes. Il est souvent difficile de protéger ses droits si on ne peut pas demeurer dans la réserve. Le logement est un autre problème. J'aimerais que vous vous arrêtez à la question de la résidence, parce que je crois qu'elle va de pair avec la question du logement.

Un autre problème de taille est la protection des femmes et des enfants. Nous savons tous que, bien souvent, les femmes et les enfants de la réserve ne sont pas protégés et qu'ils doivent aller ailleurs pour obtenir les services. Vous avez mentionné que la police est souvent incapable de les aider.

Le gros problème, pour moi, c'est que si la femme ne peut habiter la réserve, comment pourra-t-elle faire respecter ses droits?

**Mr. Nault:** Quand vous parlez de résidence, parlez-vous d'une maison qui lui appartient ou d'une maison qui appartient à la bande?

**Le sénateur Jaffer:** Si une femme venant d'une autre réserve vient habiter dans la réserve, je comprends qu'elle perde ses droits à l'égard de la réserve qu'elle a quittée. Elle vient habiter dans la nouvelle réserve, puis si elle cesse d'y habiter, elle perd parfois ses droits dans la réserve d'adoption. Elle n'a pas de droit de résidence. La résidence, les biens matrimoniaux et la limitation des droits sont tous liés entre eux dans cette étude.

**M. Nault:** Je viens du nord de l'Ontario. Chez nous, si une Autochtone épouse le membre d'une autre collectivité, ce qui peut arriver et qui arrive effectivement, il y a transfert de l'appartenance à la bande. C'est une solution. La personne devient alors membre de la nouvelle bande et a un droit de résidence.

Il existe divers moyens de régler cette question au sein de chaque collectivité du pays. Parfois, si j'ai bien compris, on n'a pas le droit de résidence et il n'est alors pas facile de devenir un membre de la bande ou de faire transférer son appartenance. Cela soulève des points complexes qu'il faut examiner. Toutefois, il est possible de faire transférer son appartenance d'une bande à une autre et de devenir membre de la nouvelle bande. Beaucoup de gens de ma région le font.

En ce qui concerne la violence à laquelle sont soumis les femmes et les enfants, de toute évidence, il faut leur offrir de la protection par l'intermédiaire de centres de ressources pour la famille. Il en existe plusieurs. Ils ne sont pas suffisamment nombreux, et nous recevons de nombreuses demandes visant à en créer d'autres. Voilà un domaine d'orientation et d'élaboration de programmes dont nous sommes responsables, en tant que ministère. Les femmes qui quittent le foyer peuvent chercher refuge dans ces centres de ressources. Le plus souvent, je l'avoue,

the issue. We cannot get the orders allowing the women to stay in her home, so that is the way we have evolved the system in order to protect her from violence.

There are some of these family resource centres on the reserves. I have two in my own riding so I am familiar with them. That, again, is difficult because of the whole issue of enforcement and protection of this family resource centre, and the police force or lack of and how it is best approached, especially in isolated communities about which I am very familiar. When you talk about the protection of women and children from violence, this is how we manage it through the present programs.

The residency issue is very complex matter, and I cannot tell you for sure how it works right across the country, except that there is the obligation and the ability for an individual to transfer. If you happen to be non-native and plan to marry into a different community that is a little more complicated situation. That is one of the issues we have to look at more closely.

One of the stories I hear most often is about people who are not part of the band, who end up in a divorce, separation or marriage breakdown and, in essence, are unfortunately expected or sometimes forced to leave. Those unfortunate situations and others will be the focus of our work here.

**Ms. Cornet:** There are some law-making powers have rest with First Nation band councils in respect of residency rights, and rights of spouses and children residing with members. However, whether you are a member of the First Nation in question, a person who has status under the Indian Act as an Indian but as a member of other First Nation, or a non-Aboriginal person married to a First Nation member, the courts do not have the power to say that the woman has a legal right to stay in the home with the children and the spouse while the man has to move out until the issue has been sorted out.

That is the top-of-mind issue. There is no legal remedy to assist spouses who cannot agree to amicable terms. The primary function of the courts is to make decisions for people when they cannot reach an agreement between themselves.

Normally, in off-reserve situations, the court would have to make a difficult choice. If both parties are seeking possession of the house, one person must be chosen. However, in this context courts have to power, other than abiding by what the Indian Act provides in terms of who has the certificate of possession. Who has the certificate of possession, if there is one, is the last word on the subject.

**Mr. Nault:** Madam Chair, are all honourable senators familiar with the certificate of possession?

elles se présentent à un centre de ressources à l'extérieur de la réserve où elles sont protégées contre la violence conjugale. C'est la façon dont nous réglons le problème. Il nous est impossible d'obtenir des ordonnances permettant aux femmes d'occuper le foyer conjugal. C'est donc ainsi qu'a évolué le système de manière à les protéger contre la violence.

Il existe certains centres de ressources pour la famille dans les réserves. Il y en a deux dans la circonscription que je représente, de sorte que je les connais bien. À nouveau, la situation n'est pas facile en raison de toute la question de l'exécution et de la protection au centre de ressources, de la présence ou pas de services policiers et de la meilleure manière de s'y prendre, particulièrement dans les collectivités isolées, situation qui m'est familière. Quand on parle de protéger les femmes et les enfants contre la violence, c'est ainsi que nous nous y prenons, dans le cadre des programmes actuels.

La question de la résidence est très complexe, et je ne suis pas sûr de pouvoir vous expliquer au juste comment elle s'applique d'un bout à l'autre du pays, sauf pour dire que la personne est obligée de faire transférer son appartenance et qu'elle peut le faire. S'il se trouve que vous n'êtes pas Autochtone et que vous envisagez d'épouser une personne membre d'une autre collectivité, la situation est un peu plus compliquée. C'est un des points qu'il faudra examiner de plus près.

Le plus souvent, on entend parler de personnes qui ne font pas partie de la bande, qui divorcent, qui se séparent. Malheureusement, elles quitteront le foyer conjugal ou seront parfois obligées de le faire. Ces incidents malheureux, entre autres, seront au centre de nos travaux.

**Mme Cornet:** Certains pouvoirs législatifs sont exercés par les conseils de bande des Premières nations en ce qui a trait au droit de résidence et au droit des époux et des enfants d'habiter avec un membre de la bande. Toutefois, que vous fassiez partie de la Première nation en question, que vous soyiez un Indien de fait au sens de la *Loi sur les Indiens* mais membre d'une autre Première nation ou que vous ne soyiez pas Autochtone mais que vous ayez épousé un membre de Première nation, les tribunaux ne sont pas habilités à déclarer que la femme a le droit légal d'occuper le foyer conjugal avec ses enfants et que son époux est obligé de le quitter jusqu'à ce que toute la question soit réglée.

C'est la question centrale. Il n'y a pas de recours juridique pour aider les époux qui sont incapables de s'entendre à l'amiable. La première fonction des tribunaux est de trancher quand les époux n'arrivent pas à s'entendre.

Si la personne n'habite pas la réserve, le tribunal aurait habituellement à faire un choix difficile. Si les deux parties revendentiquent la propriété de la maison, il faut choisir. Toutefois, dans ce contexte, les tribunaux ont ce pouvoir, sauf qu'ils doivent respecter ce que prévoit la Loi sur les Indiens concernant le certificat de possession. Le facteur déterminant est celui ou celle au nom duquel a été émis le certificat de possession, s'il y en a un.

**Mr. Nault:** Madame la présidente, est-ce que tous les honorables sénateurs savent ce qu'est le certificat de possession?

I represent 51 First Nations and we do not have certificates of possession. However, I understand that about 50 per cent of the communities across the country do. It seems to me it is mostly in the West. When I went further west it became more obvious.

We urge you to look at how the division of land for First Nation citizens is dealt with. Ms. Cornet has spoken about custom. Certificates of possession were developed under the Indian Act to create some individual ownership, and so that is the process that exists today. In many places, like mine, however, they do not exist at all. Most of the housing is either CMHC housing or band-owned. Essentially, you are there at the pleasure of the band council and it is not really yours at all.

There are different systems in Ontario and other provinces, but in my region the homes are band-owned in most cases, and therefore the whole issue of matrimonial property becomes a difficult and different matter.

I urge you to focus some attention on solutions.

**Senator Jaffer:** Do I understand correctly that in order to own a home a person has to apply to the minister to get the certificate of possession?

**Mr. Nault:** I sign off, I suppose, but I have very little input.

**Senator Jaffer:** It is embarrassing for all Canadians when most Canadian women have rights of occupancy to their matrimonial home and women on-reserve do not. What are some of the immediate issues that we might examine?

If the couple is legally married could you insist that the certificate be put in both of their names?

**Ms. Ginnish:** In terms of the study that we had conducted in B.C., we found that of the 30 women who were involved in that study 75 per cent had a joint certificate of possession with their husband, but notwithstanding that, 75 per cent of them actually ended up leaving their reserve community and their husband remained in the marital home. While that certainly helps, in terms of women having at least a little more say, it would appear from practice that, at least in the study that we undertook in B.C., the majority of women end up leaving the community.

**Senator Beaudoin:** I will not continue on this line of questioning. I think we should focus on the equality of men and women on-reserves and off-reserves. We have some jurisprudence, but we also have the division of powers between Ottawa and the provinces. When the federal authority does not legislate for the Aboriginal nations the provincial law applies. I feel we should start the debate with that.

Je représente 51 Premières nations où il n'y a pas de certificat de possession. Toutefois, je crois savoir que la moitié environ des collectivités du pays en ont. Il me semble que le phénomène est surtout courant dans l'Ouest. Plus je me déplaçais vers l'Ouest, plus cela devenait évident.

Nous vous prions instamment d'examiner la façon dont s'effectue la répartition des terres aux membres de Premières nations. Mme Cornet a parlé de la coutume. Les certificats de possession ont été élaborés aux termes de la Loi sur les Indiens pour créer une forme quelconque de propriété individuelle. C'est donc le processus en place aujourd'hui. Dans bien des lieux, comme chez moi, cependant, la notion même de certificat de possession n'existe pas. La plupart des maisons appartiennent soit à la SCHL, soit à la bande. Vous habitez donc là essentiellement selon le bon plaisir du conseil de bande, et la maison ne vous appartient pas du tout.

Il existe différents régimes en Ontario et dans d'autres provinces, mais dans ma région, les maisons appartiennent à la bande le plus souvent, de sorte que toute la question des biens matrimoniaux est épingleuse et de nature très différente.

J'aimerais bien que vous réfléchissiez à des solutions.

**Le sénateur Jaffer:** Ai-je bien compris que pour être propriétaire d'une maison, il faut que la personne en fasse la demande au ministre de manière à obtenir le certificat de possession?

**M. Nault:** Je signe les certificats, je suppose, mais je participe très peu au processus.

**Le sénateur Jaffer:** Il est embarrassant pour tous les Canadiens de constater que la plupart des Canadiennes ont des droits d'occupation de leur domicile conjugal, mais que les femmes qui habitent dans les réserves ne l'ont pas. Quelles sont les questions immédiates que nous pourrions examiner?

Si le couple est légalement marié, pourriez-vous insister pour que le certificat soit émis aux deux noms?

**Mme Ginnish:** Dans le cadre de l'étude que nous avons menée en Colombie-Britannique, nous avons constaté que 75 p. 100 des 30 femmes qui y ont participé avaient un certificat de possession conjoint avec leurs époux, mais que malgré tout, 75 p. 100 d'entre elles finissaient par quitter la réserve et que leurs époux continuaient d'habiter le foyer conjugal. Bien qu'un certificat conjoint soit utile, puisque les femmes auraient au moins un peu plus voix au chapitre, il semblerait, dans les faits, du moins dans l'étude que nous avons menée en Colombie-Britannique, que la majorité des femmes finissent par quitter la collectivité.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne m'aventurerai pas plus loin dans cette voie. Je crois que nous devrions nous concentrer sur l'égalité des hommes et des femmes qui habitent dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Il existe une certaine jurisprudence, mais il faut aussi tenir compte du partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces. Quand il n'y a pas de loi fédérale s'appliquant à la situation, ce sont les lois provinciales qui s'appliquent. J'estime que nous devrions amorcer le débat sur ce point.

In Quebec there is the civil code. In other provinces there is the common law. This may apply, to a certain extent, in the reserves and off the reserves. Marriage and divorce are federal concerns. That is not a problem. It is clear-cut. We may do what we want with marriage and divorce. However, for the property of the spouses, it is a different story. The property may come under provincial laws, except to the extent that the Parliament of Canada is legislating for the Aboriginal people.

We will have many questions in addition to that, but I think, for example, we should take into account the 1983 amendment for equality of men and women on the reserves. That is one thing that should be considered. I am surprised that no one referred to that, but in my opinion it is very important.

If the mandate that we have is the on-reserve matrimonial real property and the marriage or the common law relationship, we have to deal with the problem of the separation of powers. Whether the study will take six months or three months, I do not know; however, we have to do the job properly.

Many books have been written on marriage and divorce. What we should have, as soon as possible, is a study referring to books and cases on our subject, and then we may take the subjects one by one.

I am very concerned with equality. We had equality of men and women in 1982, but we did not have it for the Aboriginals. Prime Minister Trudeau was in favour of the same regime of equality for women on the reserves and off the reserve. Perhaps we should pay some attention to his opinion.

Federal law covers marriage and divorce, and we should have federal experts here to give us more information concerning the law in those two areas.

As far as property and donations are concerned, it may be another story. That is a commentary, not a question.

However, if there is a question, it is this: What should we do with the question of on-reserve and off-reserve property? The second question is: What should we do when the marriage collapses? That is the point. Everything else is very interesting, but probably secondary. However, the collapse itself is fundamental to the issue.

**Senator Jaffer:** You are talking about provincial property, but *Derrickson* and *Paul* have stated that the provincial courts do not have jurisdiction. That is the reason for this study.

**Senator Beaudoin:** We need to consider the jurisprudence completely. However, if we do not legislate, the provincial law would apply. We should occupy the field, and we should legislate more adequately on the on-reserve and off-reserve property. Depending where you are in this country, you may have laws that are not necessarily the same from one province to another or from

Le Québec a le Code civil. Dans les autres provinces, c'est le common law. Il se peut qu'il s'applique jusque dans une certaine mesure aux réserves et à l'extérieur de celles-ci. Le mariage et le divorce sont des questions de compétence fédérale. Ce n'est pas ce qui pose problème. La situation est claire. Nous pouvons faire ce que nous voulons dans le domaine du mariage et du divorce. Cependant, pour ce qui est des biens des époux, c'est une toute autre histoire. Les biens relèvent peut-être de lois provinciales, sauf si le Parlement du Canada adopte des lois visant les Autochtones en la matière.

Il y aura bien d'autres questions qui s'ajouteront, mais nous devrions tenir compte, par exemple, de la modification de 1983 visant l'égalité des hommes et des femmes habitant dans les réserves. C'est un point dont il faudra tenir compte. Je m'étonne que personne n'en ait parlé, mais à mon avis, il s'agit-là d'une question très importante.

Si notre mandat vise les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves et les relations de couples mariés ou d'unions de fait, il faut s'attaquer au problème de la séparation des pouvoirs. J'ignore s'il faudra trois ou six mois pour effectuer l'étude, mais il faudra s'appliquer à bien faire.

Il existe de nombreux ouvrages sur le mariage et le divorce. Ce qu'il nous faudrait, au plus tôt, c'est une étude répertoriant des ouvrages et des procès portant sur le sujet, après quoi nous pourrons choisir les sujets un à un.

L'égalité me préoccupe énormément. Nous avons consacré l'égalité des hommes et des femmes en 1982, mais nous ne l'avons pas prévue pour les Autochtones. Le premier ministre Trudeau était favorable à l'idée d'assujettir les femmes habitant dans les réserves au même régime d'égalité que celles qui habitaient à l'extérieur. Il faudrait peut-être porter une certaine attention à son opinion.

Le mariage et le divorce relèvent du droit fédéral. Il faudrait donc accueillir des experts fédéraux qui nous renseigneront sur le droit dans ces deux domaines.

Dans la mesure où les biens et les dons sont visés, ce pourrait être une toute autre histoire. C'est là un commentaire, non pas une question.

Cependant, s'il y a une question à poser, c'est bien celle-ci: que faudrait-il faire de la question des biens de personnes se trouvant dans la réserve et à l'extérieur de celle-ci? La deuxième question serait: que faire quand il y a rupture de mariage? Voilà l'essentiel. Tout le reste est fort intéressant, mais probablement accessoire. La rupture du mariage comme telle est, quant à elle, cruciale.

**Le sénateur Jaffer:** Vous parlez de régimes matrimoniaux provinciaux, mais les arrêts *Derrickson* et *Paul* disent bien que les tribunaux provinciaux n'ont pas compétence en la matière. C'est la raison d'être de la présente étude.

**Le sénateur Beaudoin:** Il faut examiner toute la jurisprudence. Toutefois, si nous n'adoptons pas de loi, c'est la loi provinciale qui s'applique. Il faudrait s'approprier le domaine et adopter de meilleures lois au sujet des biens de personnes habitant dans la réserve et à l'extérieur de celle-ci. Selon l'endroit où vous vous trouvez au pays, il existe peut-être des lois qui ne sont pas

the civil system to the common system. *Derrickson* is to the effect that you if you occupy the field, it is the federal law that will apply. We know that even without *Derrickson*, but if there is no adequate legislation, then we have to go back to the law of the provinces.

**Mr. Nault:** Madam Chair, if I could, we will touch on that a little bit. To a great extent, we agree with the senator, but on some areas we disagree. Ms. Cornet will talk specifically about section 91.24 to give an example of why with that is not so cut and clear. It may be from the jurisdiction and the area of federal-provincial law, but when you add the component of Aboriginal governments and the role of responsibility, it changes everything.

**Senator Beaudoin:** It may.

**Mr. Nault:** Let me give you an example of the complexity of this file. On the whole issue of general application where there is no federal law on the books. Take for example, environmental law. On the environmental side it is strongly suggested that if there is no federal legislation, then provincial legislation should apply. In every jurisdiction where I have worked, what I get back from the province is, "We are not prepared to enforce that on your federal jurisdiction. You should go and make the law if you want the whole issue of environmental regulations adhered to because we do not intent to do that." I am running across that now with the issue of trying to develop an on-reserve economy.

As an example, we entered into an agreement with Bowater to build a sawmill on the Fort William First Nation in Thunder Bay. The biggest problem we had with the Department of Justice was who would deal with the environmental liability. We could not find anyone to manage an enforcement structure for something of that magnitude. There is either an enforcement gap or a jurisdictional vacuum, depending on how you look at it.

On the whole area of matrimonial property rights and the issue of responsibility for section 91.24 for Aboriginal people and their communities, we confront that almost daily.

Ms. Cornet will give you a few examples on wills and estates. It is not as simple as you make it sound. I wish it were; otherwise, I would not be sitting here.

**Senator Beaudoin:** I do not say it is simple. It is complex, but I say that section 91.24 is preponderant. It is paramount. The federal power is paramount, but we have to occupy the field. If we do not do it, then section 92.13, property and civil rights, is there. As far as section 35 is concerned, that is the treaty rights, fundamental collective rights, everything is federal in that field. I have no problem with that.

forcément les mêmes d'une province à l'autre, et n'oubliez pas par ailleurs qu'il y a, d'une part, le Code civil et, d'autre part, le common law. L'arrêt *Derrickson* dit que si vous vous appropriez le domaine, c'est la loi fédérale qui s'applique. Nous savons que même en l'absence de l'arrêt *Derrickson*, s'il n'y a pas de loi adéquate, il faut se reporter à la loi provinciale.

**M. Nault:** Madame la présidente, si vous le permettez, nous allons aborder brièvement cette question. Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec ce que dit le sénateur, mais certains points de divergence demeurent. Mme Cornet vous parlera plus précisément de l'article 91.24 de la loi pour vous montrer que les choses ne sont pas aussi clairement définies qu'en pourrait le penser. Il se peut que cela relève des lois fédérales et provinciales, mais quand s'ajoute la composante liée aux gouvernements autochtones et la question des responsabilités, tout change.

**Le sénateur Beaudoin:** Ça se peut.

**M. Nault:** Permettez-moi de vous donner un exemple illustrant la complexité de ce dossier. Je veux parler de toutes les questions d'application générale pour lesquelles il n'y a pas de loi fédérale. Prenez par exemple le droit en matière environnementale. À ce chapitre, il est clairement dit qu'en l'absence de loi fédérale, c'est la loi provinciale qui s'applique. Pourtant, dans toutes les provinces où j'ai travaillé, on m'a dit: «Nous ne sommes pas prêts à décider à la place du gouvernement fédéral. Si vous voulez que nous adhérons à toutes les dispositions en matière environnementale, vous devez adopter une loi car nous n'avons pas l'intention de le faire pour vous.» Je fais actuellement face aux mêmes types de difficultés dans mes tentatives destinées à développer l'économie dans les réserves.

Par exemple, nous avons conclu une entente avec Bowater pour construire une scierie sur le territoire de la Première nation de Fort William, à Thunder Bay. Le plus gros problème auquel nous avons été confrontés avec le ministère de la Justice était de savoir qui devait assumer la responsabilité environnementale. Il n'y avait pas moyen de trouver quelqu'un capable de gérer la structure d'application pour un projet de cette envergure. Cela résulte soit d'une lacune juridique soit d'un vide juridictionnel; tout dépend de l'optique dans laquelle on regarde les choses.

Nous faisons face à ce genre de problème presque quotidiennement pour ce qui est des droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux et de la question de la responsabilité en vertu de l'article 91.24 de la loi concernant les Autochtones et leurs communautés.

Mme Cornet va vous donner quelques exemples relatifs aux testaments et aux successions. Ce n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. J'aimerais bien qu'il en soit autrement, sinon, je ne serais pas ici.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne dis pas que c'est simple. C'est complexe, mais je dis que l'article 91.24 est prépondérant. C'est ce qu'il y a de plus important. Le pouvoir fédéral prime, mais nous devons occuper le terrain. Si nous ne le faisons pas, l'article 92.13, concernant la propriété et les droits civils, s'appliquera. Quant à l'article 35, sur les droits issus de traités, les droits collectifs fondamentaux, tout est de compétence fédérale dans ce domaine. Cela ne me pose aucun problème.

We have to take into account that since it is property, and since property and civil rights are provincial, we may have to pay some attention to the laws of the provinces. That is all I will say.

**Ms. Cornet:** If you look at the jurisdictional powers of the provinces, on the one hand, and the federal government on the other, it is rather interesting to compare, as the Supreme Court did in the *Canard* case that dealt with wills and estates. It described section 91.24 as at least including the property and civil rights of Indians.

Property and civil rights is a power that provinces use to make comprehensive laws respecting off-reserve matrimonial property, wills, estates and property rights.

I was going to play the role of third party neutral here, but I suspect you are finding common ground on this. Section 91.24 does provide some room for the federal government to occupy subject areas that are otherwise provincial.

**Senator Beaudoin:** We did not use them very well, in my opinion, but that is another matter. It is there, and I agree that it is preponderant.

**Ms. Cornet:** Through the Indian Act the federal Parliament has occupied the areas of on-reserve wills and estates, areas that would otherwise be dealt with by the province.

The entire issue comes down to which government controls the jurisdiction. We have to grapple with that and rationalize which is the better way to go. In some areas the Indian Act has jurisdiction over wills and estates, but not matrimonial property. In some instances the provinces have jurisdiction over personal property, and the issue of real property is problematic because it falls between both jurisdictions. Neither government is doing anything in terms of law-making activity in that area. The problem is complex, but there are likely solutions.

**Senator Beaudoin:** I am not complaining that we do not have enough power; we have tremendous power. It is a good thing, but sometimes we do not use it.

**Mr. Nault:** Madam Chair, that is precisely the issue that this committee will have to decide upon; whether we should use that power.

As you know, I am involved in a series of debates on a number of other pieces of legislation. Whether it is Bill C-7, respecting First Nations governance, or Bill C-19, respecting the fiscal institutions, all touch upon section 91.24 areas. It is being debated as to whether in fact the Government of Canada, on behalf of Aboriginal people, and in cooperation and partnership with them, should use that power, or whether it should rely on what people argue is section 35. You will hear about this from your witnesses.

Il faut tenir compte du fait que comme il s'agit d'une question de propriété et que la propriété et les droits civils relèvent de la compétence provinciale, nous devons porter attention aux lois des provinces. C'est tout ce que j'ai à dire.

**Mme Cornet:** Il est assez intéressant de comparer les pouvoirs des provinces d'un côté et ceux du gouvernement fédéral de l'autre, comme l'a fait la Cour suprême dans l'affaire *Canard*, qui portait sur les testaments et les successions. Selon elle, l'article 91.24 de la loi englobe au moins les questions relatives à la propriété et aux droits civils des Indiens.

Les provinces se servent de leurs compétences en matière de propriété et de droits civils pour faire des lois exhaustives respectant les droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux, aux testaments et aux successions ainsi que les droits à la propriété à l'extérieur des réserves.

J'allais jouer le rôle d'une tierce partie neutre dans ce cas-ci, mais je crois que vous pouvez trouver un terrain d'entente sur ce point. L'article 91.24 laisse au gouvernement fédéral la possibilité de s'occuper de questions qui, sauf indication contraire, relèveraient de la compétence des provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** À mon avis, nous ne nous en sommes pas très bien servis, mais c'est une autre histoire. En tout cas, c'est là, et c'est ce qui prime.

**Mme Cornet:** Grâce à la Loi sur les Indiens, le Parlement fédéral s'occupe des testaments et des successions dans les réserves, domaine qui, autrement, serait de compétence provinciale.

Toute la question est de savoir quelles compétences reviennent à quel gouvernement. Nous devons en débattre et décider ce qu'il y a de mieux à faire. Parfois, la Loi sur les Indiens s'applique aux testaments et successions, mais pas aux biens immobiliers matrimoniaux. Dans certains cas, les biens personnels relèvent de la compétence des provinces, et toute la question des biens réels est problématique car elle se situe entre les deux ordres de gouvernement. Aucun des deux ordres ne fait quoi que ce soit pour adopter des lois en la matière. Le problème est de taille, mais il y a des solutions.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne me plains pas d'un manque de pouvoir; nous avons énormément de pouvoir. C'est une bonne chose, mais parfois nous ne l'exerçons pas comme nous le devrions.

**M. Nault:** Madame la présidente, c'est précisément ce que devra décider ce comité, à savoir si nous devons utiliser ce pouvoir.

Comme vous le savez, je participe à une série de débats sur plusieurs autres mesures législatives. Que ce soit le projet de loi C-7, concernant la gouvernance des Premières nations, ou le projet de loi C-19 sur la gestion financière, tout est lié à l'article 91.24 de la loi. On est en train de se demander si le gouvernement du Canada, au nom des peuples autochtones et en coopération ou en partenariat avec eux, devrait exercer ce pouvoir ou bien s'il ne devrait pas plutôt se conformer à ce que les gens

My point to you is that there are many different kinds of solutions, and you will have to find your way through all those different paths to the final conclusion.

We already have one area where we are focusing some attention on matrimonial and real property, and that is the First Nations Land Management Act. The First Nations Land Management Act, which is a mechanism of section 91.24, allows First Nations, after they develop their land codes, to include the matrimonial property right segment within the land code. Only four codes have been developed since that legislation passed in 1999, so we have opened up the First Nations Land Management Act to a rotating 30 every two years. We have approximately 100 First Nations interested in entering into the First Nations Land Management Act. It requires that the matrimonial property rights portion be included. That is one solution. However, at the rate we are going, it will take many years, and there may be gaps within that structure. There is one area where we tried to develop some policy to improve our abilities to deal with the individual rights in a more traditional and collective way with the First Nations involved. You may want to have those communities come to talk about some of their codes and their solutions.

I want to bring to your attention the debate I have been having for the last four years on the lack of interest of the Parliament of Canada for using its powers to improve the lives of First Nations people. At this point, we have been reluctant to do anything. As you know, I have chosen not to accept that argument, because we allow the courts to continue to rule.

I am concerned about the comment Mrs. Cornet made earlier on matrimonial property rights and the Indian Act itself. The rights of Aboriginal women are in court. I am not at all shy to tell you that I am convinced that the courts will not be kind with us and the Indian Act vis-à-vis the rights of Aboriginal women.

I do not want the courts to make decisions for parliamentarians. That is not the way to build a relationship with Aboriginal people. I think you need to have a round-table discussion with First Nations people.

I am looking for committee recommendations that I will use to consult with Aboriginal people in partnership on how to develop solutions to these jurisdictional gaps.

The law is obvious to some, but the fact that the government has not implemented that law is also obvious. I just give you that as the general sense, senator, of why I agree with you in the lion's share of what you are saying, because it is important for us to get our heads around those kinds of conflicting debates. Why, for example are we embroiled in such a difficult debate on Bill C-7?

revendiquent en vertu de l'article 35. Vos témoins vous le diront. Il y a beaucoup de solutions différentes, et ce sera à vous de trouver la voie qui vous mènera à la conclusion finale.

Dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, on s'intéresse déjà à la question des biens immobiliers matrimoniaux. Cette loi, qui est un mécanisme de l'article 91.24, permet aux Premières nations d'inclure les droits relatifs aux biens immobiliers et matrimoniaux dans les codes fonciers qu'elles ont élaborés. Depuis que la loi a été adoptée, en 1999, seulement quatre codes ont été créés, si bien que chaque deux ans, 30 Premières nations pourront se prévaloir de ce droit en vertu de la loi. Il y a environ 100 Premières nations intéressées à appliquer cette loi. Il faut que la portion relative aux biens immobiliers matrimoniaux soit incluse. C'est une solution. Toutefois, au rythme où nous progressons, cela prendra plusieurs années, et il se peut que la structure comporte quelques lacunes. Il y a un domaine dans lequel nous avons essayé d'établir une politique destinée à améliorer notre capacité à aborder les droits individuels d'une manière plus traditionnelle et collective avec les Premières nations concernées. Il serait intéressant que vous invitiez les représentants de ces communautés à vous parler de leurs codes et des solutions qu'ils proposent.

J'aimerais attirer votre attention sur le débat auquel j'ai participé au cours de ces quatre dernières années concernant le manque d'intérêt du Parlement du Canada à se servir de ses pouvoirs pour améliorer le sort des Premières nations. Jusqu'à présent, nous avons hésité à faire quoi que ce soit. Comme vous le savez, j'ai choisi de ne pas accepter cet argument car nous avons laissé cette question entre les mains des tribunaux.

Ce qu'a dit un peu plus tôt Mme Cornet au sujet des droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux et de la Loi sur les Indiens m'interpelle. Les droits des femmes autochtones sont débattus devant les tribunaux. Je n'ai pas du tout honte de vous dire que je suis convaincu que les tribunaux ne seront pas tendres à notre égard et au sujet de la Loi sur les Indiens à propos des droits des femmes autochtones.

Je ne veux pas que les tribunaux prennent des décisions à la place des parlementaires. Ce n'est pas la bonne façon de créer des liens avec les Autochtones. Je crois que vous devez organiser une table ronde avec des représentants des Premières nations.

J'attends impatiemment les recommandations du comité car je m'en servirai pour chercher, en partenariat avec les peuples autochtones, des solutions à ces vides juridictionnelles.

La loi semble évidente pour certains, mais il est aussi évident que le gouvernement ne l'a pas appliquée. Sénateur, voilà résumées les raisons pour lesquelles je suis d'accord avec vous sur la plupart des points en discussion, et il est important que nous étudions ces questions difficiles. Pourquoi, par exemple, sommes-nous empêtrés dans un débat aussi houleux à propos du projet de loi C-7?

**Senator Beaudoin:** We should legislate, and the court will intervene less often. It is our duty to legislate.

**Senator Chalifoux:** First, I thank each and every one of you for coming here today. The voices of Aboriginal women's have been crying in the wind since the 1960s. I was part of those voices. We have been talking; we have made reports; we have made recommendations. Our voices have fallen on deaf ears right from the 1960s straight through to today. The one nice thing about it, though, is that today we have educated Aboriginal women, and their voices are becoming stronger and stronger.

Will any changes be addressed in Bill C-7? There is nothing in the Indian Act that relates to the protection of women and children on the reserves. The band council has total control over membership. That is another big issue that we must look at. I have anecdotal evidence even in my own family where this has been a very serious issue for women and children.

I was the sponsor of the First Nations Land Management Act, and I made sure that there was something there to address the matrimonial property issue. There was, but it is not strong enough. It is not a "shall," it is a "may." We have to look at that when we are reviewing the land management act. How do we determine the effect that the First Nations Land Management Act has on this very serious issue?

One of my previous researchers was from Enoch. She belonged to the Kehewin reserve. When she married into the Enoch reserve, she was taken off the membership for Kehewin and put on Enoch. When her husband died, she had four children. She lost all the land and the house. She and her children were left homeless. The land was given to another man on the reserve. Those types of things have to be addressed.

We talked about customs. Years and years ago, it was a matriarchal society. Under the Indian Act from the 1860s, it slowly changed, and women lost all their rights. This is a very serious issue. The protection of the family must be paramount.

You talked about homes for victims of family violence. We tried to get those homes in the west and in the north.

The men knew where the homes were. They broke into the homes and beat everyone up including the supervisors. Sometimes there were tragic deaths. The policing part of this problem must be addressed.

How do we protect the women and children from this violence? That is another big issue that we have to examine.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devrions légiférer; ainsi, les tribunaux interviendraient moins souvent. Notre devoir est de légiférer.

**Le sénateur Chalifoux:** Pour commencer, je tiens à remercier chacun d'entre vous d'être ici aujourd'hui. Les plaintes des femmes autochtones sont demeurées sans écho depuis les années 60. J'avais joint ma voix à la leur. Nous avons discuté; nous avons rédigé des rapports et nous avons émis des recommandations. On fait la sourde oreille à tout ce que nous disons depuis les années 60. Le bon côté de cette situation, c'est qu'aujourd'hui, les femmes autochtones sont mieux formées et elles se font entendre avec de plus en plus de vigueur.

Va-t-on apporter des modifications au projet de loi C-7? Il n'y a rien, dans la Loi sur les Indiens, qui concerne la protection des femmes et des enfants dans les réserves. Le conseil de bande a le contrôle total sur les décisions relatives à l'appartenance. C'est une autre grande question sur laquelle nous devrons nous pencher. Je pourrais vous citer des exemples, même au sein de ma propre famille, illustrant la gravité de ce problème pour les femmes et les enfants.

J'ai parainné la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et je me suis assurée qu'elle comporte des éléments permettant de régler la question des biens immobiliers matrimoniaux. Il y a effectivement quelque chose, mais c'est insuffisant. Ce n'est pas obligatoire, mais facultatif. Nous devrons revoir cet élément lorsque nous réexaminerons la loi. Comment évaluer l'incidence de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations sur ce très sérieux problème?

Une de mes anciennes attachées de recherche est originaire d'Enoch. Elle venait de la réserve de Kehewin. Elle s'est mariée sur la réserve Enoch et a renoncé à rester membre de la communauté Kehewin pour faire partie de celle d'Enoch. Lorsque son mari est décédé, elle avait quatre enfants. Elle a perdu toutes les terres et la maison. Elle et ses enfants se sont retrouvés à la rue. La terre avait été donnée à un autre homme de la réserve. Il faut éviter que pareille chose se reproduise.

Nous avons parlé des coutumes. Il y a très longtemps, c'était une société matriarcale. Après la Loi sur les Indiens de 1860, la situation s'est lentement dégradée et les femmes ont perdu tous leurs droits. C'est très grave. La protection de la famille doit primer sur tout le reste.

Vous avez parlé des maisons destinées à accueillir les victimes de violence familiale. Nous avons essayé d'avoir ces maisons dans l'ouest et dans le nord du pays.

Les hommes savaient où se trouvent ces refuges. Ils y entraient par effraction et frappaient tout le monde, y compris les superviseurs. Il y a même eu des morts tragiques. Il faut régler ce problème et veiller au maintien de l'ordre.

Comment protéger les femmes et les enfants contre cette violence? Voilà une autre grande question que nous ne pouvons laisser sans réponse.

Most important, I would like your response to Bill C-7, and how we can include all of this in Bill C-7. Further, do you think we should include it in Bill C-7?

**Mr. Nault:** Senator, one of my objectives is to have the Senate study this issue. However, I will tell you how Bill C-7 was developed.

Bill C-7 was developed based on the comments I made to Senator Beaudoin a few minutes ago about the significant powers under section 91.24 that have not been used by parliament in our modern times. For reasons I cannot explain, or because of the lack of movement in that area, we find First Nations communities living in poverty within one of the most successful nations on earth. I have been taking a significant amount of heat because I think it is time for parliament to take its legitimate role in this problem area.

Bill C-7 was developed with enabling legislation which means that parliament set the parameters of the legislative structure and turns that structure over to the First Nation governments to develop the codes or the laws within it. Bill C-7 is intended to be the fundamental structure into which you can fit matrimonial property rights as a code.

Let me tell you where I see this going. I hope that you will consider First Nations land management as one option. Under the First Nations Land Management Act, matrimonial rights codes are developing. They are doing exactly what we are proposing to do under Bill C-7. It is opting in.

Under Bill C-7, we ask First Nations to develop an electoral code using their own traditions and customs while remembering that there are certain principles that we have to respect, principles which include the rights of Aboriginal women and the rights of the individuals in the community.

We also asked for a financial administration code. No one has ever been able to tell me what custom and tradition makes a financial administration code different in my culture than in yours. I have never been able to figure that out. Keeping a transparency and accounting of the books is no different in your culture or mine, as far as I can tell. We have to be accountable. First Nations leaders have to be accountable, as I do as a member of parliament and as a minister of the Crown.

We have also asked for an admission code. Administration is really about a public service. If you want good governments, you need a good public service. I would like to see a professional public service developed on First Nations in order to see these governments come alive. That is all done through enabling. We have sent an amendment into the House asking for a governance institute. The governance institute, which would be composed of Aboriginal people, would help the communities develop those codes.

Mais ce que je voudrais par-dessus tout, c'est que vous me répondiez au sujet du projet de loi C-7 et que vous me disiez comment nous allons inclure tout cela dans cette mesure législative, si tant est que c'est possible.

**M. Nault:** Sénateur, l'un de mes objectifs est que le Sénat se penche sur la question. Toutefois, permettez-moi de vous dire comment a été élaboré le projet de loi C-7.

Ce projet de loi repose sur les fondements dont j'ai parlé au sénateur Beaudoin il y a quelques minutes concernant les pouvoirs importants conférés en vertu de l'article 91.24 et qui n'ont pas été exercés par le Parlement fédéral dans toute l'histoire moderne de notre pays. Pour des raisons que je ne peux m'expliquer, ou par inaction, il y a encore des communautés autochtones qui vivent dans la pauvreté dans un des pays les plus prospères de la planète. La situation est devenue intenable et je pense qu'il est temps que le Parlement assume son rôle légitime dans cette affaire.

Le projet de loi C-7 a été conçu comme une loi habilitante, ce qui signifie que le Parlement fixe les paramètres du cadre législatif et transmet ce cadre au gouvernement autochtone pour qu'il élabore des codes ou des lois. Le projet de loi C-7 est censé être la structure fondamentale dans laquelle peut s'inscrire un code sur les droits applicables aux biens immobiliers matrimoniaux.

Permettez-moi de vous dire ce que j'entrevois pour l'avenir. J'espère que vous tiendrez compte, parmi les options possibles, de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. On est en train de rédiger des codes sur les droits matrimoniaux en vertu de cette loi. Ils stipulent exactement ce que nous proposons dans le cadre du projet de loi C-7. C'est une disposition d'adhésion.

En vertu du projet de loi C-7, nous demandons aux Premières nations de créer un code électoral, en s'inspirant de leurs traditions et de leurs coutumes, tout en sachant qu'il faut respecter certains principes, des principes qui incluent les droits des femmes autochtones et les droits des individus dans la communauté.

Nous avons également demandé un code d'administration financière. Personne n'a encore été capable de me dire quelle coutume ou tradition fait qu'un code d'administration financière est différent selon qu'il s'agit de ma culture ou de la vôtre. Garder des livres comptables à jour et garantir la transparence n'est pas une question de culture, autant que je sache. Nous devons être responsables. Les dirigeants des Premières nations doivent rendre des comptes, tout comme moi, en tant que député et ministre de la Couronne.

Nous avons également demandé un code d'admission. L'administration est vraiment une affaire de service public. Pour avoir de bons gouvernements, il faut un bon service public. Pour que ces gouvernements voient le jour, il faut développer un service public professionnel au sein des Premières nations. C'est ce que permet une loi habilitante. Nous avons envoyé un amendement à la Chambre demandant la création d'un institut de gouvernance. Et cet institut, qui serait composé d'Autochtones, aiderait les collectivités à élaborer ces codes.

It will obviously be necessary to use First Nation language management codes and other codes based on custom and tradition dealing with matrimonial property rights, wills, estates and property to develop those unique types of structures. It will fit within Bill C-7 as an enabling code. That is one option, if Bill C-7 passes both our House and the Senate. It is certainly my objective to exercise the moral and legal obligations of parliament to improve the lives of First Nations citizens.

At the same time, I want to make it very clear that we will continue to negotiate self-government because that is, in the end, the direction in which we are heading. However, we need to build capacity. We need to deal with the laws and the institutions that are not there at this time, to make self-government that is much easier to reach, that much quicker to negotiate, and that much more comfortable for First Nations citizens, because in the end they have to vote on this issue.

I can tell you that in most referendums we are losing more votes than we are winning. The reason for that is that community members are distrustful and concerned about the direction that the leadership is taking in their negotiations with the Crown.

To answer your question, developing codes that will meet the needs of the communities is one option. They will do that on their own under certain parameters. As Mrs. Cornet and Ms. Ginnish have said, it has to fit with other governments.

I believe in Aboriginal treaty rights, but I also believe that means a third order of government within our constitutional family. It has to fit within the constitutional family and the other governments because we live together side by side. We interact every day. Non-natives marry native people. Aboriginal people are on-reserve and off-reserve. You cannot have a separate world completely because we live together. That is the objective of the vision that is being articulated by our government.

We are not falling asleep at the switch. Education is one of the most important issues with which we will be dealing this year. It has already started.

Senator Beaudoin would really enjoy this one. Education is a provincial jurisdiction. Federally, we have responsibility for education of Aboriginal people on-reserve. There is no jurisdictional structure, legislatively speaking, that makes First Nations education an equal partner with the provinces.

If you look at the statistics of the failure of young people in education, you will realize that we are in a serious dilemma if this continues for another generation. I am moving on the education field with a number of people, including Minister Owen and others, with the objective of developing some sort of structure,

Il sera évidemment nécessaire d'utiliser des codes de gestion dans les langues des Premières nations, ainsi que d'autres codes fondés sur les coutumes et les traditions et traitant des droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux, aux testaments et aux successions ainsi que des droits de propriété, pour développer ce genre de structure unique. Cela entrera dans le cadre du projet de loi C-7. Voilà donc une option à considérer, si le projet de loi C-7 est adopté par la Chambre et le Sénat. Mon but est bien sûr que le Parlement s'acquitte de ses obligations morales et légales afin d'améliorer la vie des citoyens autochtones.

En même temps, je veux qu'il soit très clair que nous continuerons de négocier l'autonomie gouvernementale car, en fin de compte, c'est bien ce que nous visons. Mais, nous devons créer les conditions pour y parvenir. Nous devons nous occuper des lois et des institutions qui n'existent pas encore pour faciliter l'autonomie gouvernementale, simplifier les négociations et faire en sorte que les Premières nations se sentent beaucoup plus à l'aise car, en bout de ligne, ce sera à elles de décider.

Sachez que dans la plupart des référendums, nous perdons plus de voix que nous n'en gagnons. Cela tient au fait que les membres des communautés sont méfiants et préoccupés à l'égard de l'orientation que prennent leurs dirigeants dans les négociations avec la Couronne.

Pour répondre à votre question, je vous dirais que l'une des options consiste à élaborer des codes adaptés aux besoins des communautés. Les Autochtones rédigent leurs propres codes en fonction de certains paramètres. Comme Mmes Cornet et Ginnish l'ont dit, il faut tenir compte des autres ordres de gouvernement.

Je crois dans les droits issus de traités des Autochtones, mais je crois aussi que nous avons besoin d'un troisième ordre de gouvernement dans notre famille constitutionnelle. Il faut agrandir cette famille et faciliter l'intégration avec les autres niveaux de gouvernement car nous vivons ensemble côté à côté. Nous avons des rapports quotidiens. Des non-Autochtones épousent des Autochtones. Certains Autochtones vivent à l'intérieur des réserves et d'autres à l'extérieur. Nous ne pouvons pas avoir un monde complètement séparé car nous vivons ensemble. C'est autour de cette vision que tournent les objectifs du gouvernement.

Nous ne sommes pas endormis aux commandes. L'éducation est l'un des dossiers les plus importants auxquels nous allons nous attaquer cette année. D'ailleurs, nous avons déjà commencé.

Le sénateur Beaudoin aimera certainement ce que je vais dire. L'éducation relève de la compétence provinciale. Au niveau fédéral, nous sommes responsables de l'éducation des Autochtones dans les réserves. Il n'existe pas de structure juridictionnelle, d'un point de vue législatif, en vertu de laquelle nous sommes un partenaire à part entière des provinces pour l'éducation dispensée aux Premières nations.

Si vous regardez les statistiques concernant l'échec scolaire des jeunes, vous verrez que nous serons aux prises avec de sérieuses difficultés si cela continue car la prochaine génération sera aussi touchée. À ce chapitre, je travaille avec plusieurs personnes, dont le ministre Owen. Nous avons pour objectif de créer une sorte de

legislatively or otherwise, to make sure that Aboriginal children will not end up quitting and/or failing. We need these children to be successful for our economy to be successful and for our country to be complete.

These are the kinds of issues that will confront Parliament. You are dealing with one of the most sensitive of all the issues.

I will make one last point, senator, because I want you to know that I share your view. We need to deal with membership. I have chosen not to tackle membership right off the bat even though Aboriginal women's groups have asked me to do so because it is the most divisive, sensitive and difficult issue for parliamentarians and Aboriginal leadership. Membership is a definition of who you are. That is very, very hard to manage from a ministerial and governmental point of view.

It also has some financial implications. Central agencies get extremely nervous when I talk about membership because they think that means more Indian people.

We need to get away from the archaic Indian Act and the fact we have chosen to decide who is a member and who is not a member. That should be left to the community.

We will have to trust community and its leadership to deal with membership and to deal with matrimonial property rights. We cannot put in laws that say that you shall do this and that because if you do, then it removes the respect and the ability to understand the inherent right to self-government.

We have to put the legislative tools in place, though, and then allow people to grow from there. My preference is that Bill C-7 enables people to develop, under certain principles that all Canadians, Native and non-Native, accept.

**Senator Joyal:** I am pleased to hear the minister explain his intention. In my opinion, we should keep that in mind as we approach these issues because it is not as clear-cut as one might think.

We have sections 91 and 92 and now we will propose legislation that would clear the deck and that would be it. However, it is a totally different game for Aboriginal people. As the minister said, Canadians have to realize that Aboriginal people live in a different society; that is the basis of the issue and not sections 91 and 92. Aboriginal people live in a different society and the court clearly stated that in 2001, when Mr. Justice Sharpe dealt with the issues of the Metis people.

What is the purpose of section 35 of the Constitution? It is much more than treaty rights. Two fundamental purposes for the constitutional protection of Aboriginal rights have been

structure, législative ou autre, destinée à éviter l'échec ou le décrochage des enfants autochtones. Si nous voulons une économie prospère et le bien du pays tout entier, nous devons veiller à la réussite de ces enfants.

Voilà le genre de questions que devra étudier le Parlement. C'est l'un des dossiers les plus sensibles qui soit.

J'aimerais faire un dernier commentaire, sénateur, car je tiens à ce que vous sachiez que je partage votre point de vue. Nous devons nous occuper de l'appartenance. J'ai préféré ne pas m'attaquer à cette question du jour au lendemain, même si des groupes de femmes autochtones m'ont demandé de le faire, car c'est un dossier des plus sensibles, difficiles et susceptibles de semer la discorde entre les parlementaires et les dirigeants autochtones. L'appartenance a à voir avec l'identité. C'est une question extrêmement difficile à gérer d'un point de vue ministériel et gouvernemental.

Cette question a aussi des répercussions d'ordre financier. Les organismes centraux n'aiment pas m'entendre parler de l'appartenance à une bande, parce que cela signifie pour eux qu'ils devront traiter avec un plus grand nombre d'Autochtones.

Nous devons laisser de côté la Loi sur les Indiens, qui est archaïque, et le principe selon lequel nous décidons qui fait partie ou non d'une bande. C'est à la collectivité de prendre cette décision.

En effet, c'est à la collectivité, à ses leaders, de régler la question de l'appartenance à une bande et du droit de propriété sur les biens immobiliers matrimoniaux. Nous ne pouvons pas, au moyen de lois, leur dire qu'ils doivent faire telle ou telle chose parce que, si nous faisons cela, nous manquons de respect à leur égard et nous les empêchons de bien comprendre ce que veut dire le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Nous devons toutefois mettre en place les outils législatifs nécessaires qui leur serviront de guide. Le projet de loi C-7 permet aux Autochtones de s'épanouir en vertu de principes auxquels tous les Canadiens, les Autochtones et les non-Autochtones, adhèrent.

**Le sénateur Joyal:** Je suis ravi que le ministre nous ait fait part de ses intentions. Il faudra garder celles-ci en tête quand nous aborderons ces questions, car la situation n'est pas aussi simple qu'en le pense.

Nous avons les articles 91 et 92, et nous allons maintenant proposer un projet de loi qui va jeter de nouvelles bases. Or, c'est une toute autre histoire pour les Autochtones. Comme l'a indiqué le ministre, les Canadiens doivent accepter le fait que les Autochtones vivent dans une société différente. C'est là le fonds du problème, pas les articles 91 et 92. Les Autochtones vivent dans une société différente, et les tribunaux l'ont clairement indiqué en 2001, quand le juge Sharpe a tranché le dossier des Métis.

Quel est l'objet de l'article 35 de la Constitution? Cet article ne vise pas uniquement les droits issus de traités. La Constitution protège les droits des Autochtones pour deux raisons. D'abord,

identified. The first purpose is the recognition and respect for the prior occupation of the land by distinctive Aboriginal societies.

I repeat, "distinctive Aboriginal societies," which means that before we came, they were organized, they were governing themselves, they were living in communities, and they had their own set of rules. Before one single European settler put his or her foot on this land of Canada, Aboriginals were functioning in their society; they were organized and living happily and solving their own problems.

The second fundamental underlying purpose of section 35 of the Constitution in respect of Aboriginal rights, as expressed by Justice Lamer in *Van der Peet*, is that Aboriginals live on the land in a distinctive society with their own practices, traditions and cultures, and that is acknowledged by and reconciled with the sovereignty of the Crown.

When there is a problem such as we now face in respect of the inequality and violence that Aboriginal women are subjected to, it affects the Canadian concept of the equality of men and women. We hurt when we hear about those issues. The government cannot simply say that it will resolve the problem for Aboriginal women. Rather, we must bring in an act of Parliament. This is no longer the case since 1982.

Of course, we could open discussions with Aboriginal representatives; we could consider the applicable provisions of the Charter people; and we could consider court decisions on equality cases. Beyond that, Aboriginals live in a distinctive society with traditions, culture and their own system of government.

Quebec has the Civil Code so marital assets are divided in half. As soon as one is married, the assets are shared equally. In common law, it might be just a little different. We should not say that reserves in Quebec should fall under the Civil Code and that reserves in the other provinces and territories should fall under the Common Law. We may consider those two systems to find and understand approaches that might apply for Aboriginals but we cannot impose either of those systems on the Aboriginal people.

This is a highly complex issue. Senator Chalifoux, Minister Nault, Ms. Ginnish and Ms. Cornet said that the traditions of Aboriginal people differ from tribe to tribe; there are many different Aboriginal societies. In some communities, the land belongs to all community members because the land is considered common property and not the property of any one individual. Prior to the enactment of the Indian Act, most Aboriginal people lived in a matriarchal society in which the women made the decisions, took care of the children and took responsibility for the survival of the tribes. The Indian Act changed that because its philosophy is not based on the full recognition of the different structure of ownership. Now, we are trying to solve this problem in a one-solution-fits-all way but, one solution will not fit for all Aboriginals. The only thing that fits all is Constitutional right of equality; and we have accepted that since 1983.

dans le but de reconnaître que des sociétés autochtones distinctives occupaient l'Amérique du Nord avant la colonisation.

J'insiste sur l'expression «société autochtone distinctive», qui veut dire que, avant notre arrivée, ces sociétés étaient organisées, elles se gouvernaient, elles vivaient dans des collectivités, elles avaient leurs propres règles. Les Autochtones étaient organisés en sociétés avant même qu'un seul colon européen n'arrive au Canada. Ils vivaient paisiblement et réglaient leurs propres problèmes.

Ensuite, comme l'a mentionné le juge Lamer dans l'affaire *Van der Peet*, l'article 35 de la Constitution permet de reconnaître que les Autochtones vivent sur le territoire en sociétés distinctives, possédant leurs propres coutumes, pratiques et traditions, et ce fait est concilié avec la souveraineté de Sa Majesté.

Le problème de l'inégalité des femmes autochtones et de la violence qu'elles subissent agit sur le concept d'égalité hommes-femmes qui a cours au Canada. Nous n'aimons pas entendre parler de choses pareilles. Le gouvernement ne peut pas tout simplement dire qu'il va régler le problème au nom des femmes autochtones. Nous devons plutôt adopter une loi. Rien n'a été fait depuis 1982.

Bien sûr, nous pourrions engager des discussions avec les représentants autochtones, considérer les dispositions applicables de la Charte, ou encore analyser les décisions rendues par les tribunaux dans les causes portant sur l'égalité. Quoi qu'il en soit, les Autochtones vivent dans une société distinctive et possèdent leurs propres coutumes, pratiques et traditions, leur propre système de gouvernement.

Au Québec, les biens immobiliers matrimoniaux sont partagés entre les deux conjoints en vertu du Code civil. Dès qu'une personne se marie, les biens sont partagés également. Les choses se passent différemment en vertu de la common law. Il faut éviter de dire que les réserves devraient être régies par le Code civil au Québec, et par la common law dans les autres provinces et territoires. Nous pouvons analyser les deux systèmes et essayer de trouver des solutions qui s'appliquent aux Autochtones, mais nous ne pouvons pas leur imposer l'un ou l'autre de ceux-ci.

Cette question est très complexe. Le sénateur Chalifoux, le ministre Nault, Mme Ginnish et Mme Cornet ont dit que les traditions des peuples autochtones varient d'une tribu à l'autre. Il y a de nombreuses sociétés autochtones. Dans certaines collectivités, la terre appartient à tous les membres de la collectivité parce que la terre est considérée comme un bien collectif et non un bien propre. Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les Indiens, la plupart des Autochtones vivaient au sein d'une société matriarcale où les femmes prenaient les décisions, s'occupaient des enfants, assuraient la survie des tribus. La Loi sur les Indiens a changé tout cela parce qu'elle ne reconnaît pas les différentes structures d'appartenance qui existent. Or, nous essayons maintenant de régler le problème en appliquant une solution unique, sauf que cette formule ne saurait répondre aux besoins de tous les Autochtones. Il n'y a qu'une seule solution qui s'applique à tous, et c'est le droit à l'égalité que prévoit la Constitution et ce, depuis 1983.

Beyond that, as you said, Mr. Minister, we have to make proposals to try to establish the framework within which we will solve this problem. I sincerely believe that the issue is complex because we have to take into account the full respect of those different Aboriginal societies. We will begin with the fundamental point of recognition of the different traditions, structures and sets of family values. Then, we will be able to reflect that in our approach.

I am certain that Aboriginal people do not want violence to go unpunished. Violence against women is not an Aboriginal value. There should be a way to establish a minimum number of parameters of human dignity. Developing and managing a system to solve the issue of property division; of care for children; of interim family supports, such as those available under Common Law and the Civil Code, has to be discussed and individually framed to meet the needs of the different Aboriginal societies.

This issue is of precisely the same nature as all the other issues that you want to address. If we could develop an approach that would respect Aboriginal culture and society and, at the same time, share common respect for the individuals, then we will have done something good. The effort you have spent is certainly within that context and I have absolutely no doubt about your intention and the intention of your people to try to respect the two purposive objectives of section 35. We must always take those sections into account through this process, and that is one of our difficulties. It would be much easier if we had only to consider the Indian Act or the 19th century way. In either of those instances, we would simply move in, wield our maximum power and set a different framework. We have tried to do it that way with the issue of the education problem when we sent all Aboriginal children to residential schools. We all know the problems that exist today because of that approach. We tried to solve the problem, in our own way, by using the might of the Indian Act. Today, we have an immense human tragedy.

We must try to understand all the different implications of land ownership, traditions and the specific and fundamental role that women play in Aboriginal society. One has only to read the stories of the Jesuits, such as Father Sagard in 1603, to understand how amazed they were to find that Aboriginal women had much more power and initiative than their European counterparts. Four hundred years later, we reversed that situation. Mr. Minister, to allow Aboriginal diversity and respect from Canadian society will be a great challenge.

We are one of the richest nations in the world, with a high standard of living and the highest level of freedom. We have had many discussions on this issue. We have made progress but we still have much ahead of us. There is so much to do.

I cannot believe that, as men and women of good faith, we can approach this issue and find a solution. We will not solve it overnight, but at least we will have the right perspective. The greatest challenge is to have the right perspective, and convince the Aboriginal leaders that we want to respect the two elements of

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, nous devons essayer d'établir un cadre à l'intérieur duquel nous pourrons régler ce problème. Il s'agit là d'une question complexe puisqu'il existe différentes sociétés autochtones. Nous devons d'abord reconnaître les différentes traditions, structures et valeurs familiales qui existent, et ensuite adopter une approche qui tient compte de celles-ci.

Je suis certain que les Autochtones ne veulent pas que la violence reste impuni. La violence contre les femmes ne fait pas partie des valeurs des Autochtones. Nous devons être en mesure d'établir certains paramètres pour assurer le respect de la dignité humaine. Nous devons mettre sur pied un système qui permet de régler la question du partage des biens, des soins à donner aux enfants, du soutien financier provisoire à accorder aux familles, comme le prévoient la common law et le Code civil. De plus, ce système doit être conçu de manière à répondre aux besoins des différentes sociétés autochtones.

Cette question, de par sa nature, s'ajoute à toutes les autres que vous voulez régler. Si nous arrivons à trouver une formule qui tient compte de la culture et de la société autochtones et qui, en même temps, se fonde sur le respect de la personne, nous aurons franchi un pas dans la bonne direction. Vous avez déjà fait beaucoup en ce sens, et je suis convaincu que vous respecterez les deux objectifs de l'article 35. Il ne faut jamais perdre de vue ces deux objectifs, même si cela complique le processus. Les choses seraient beaucoup plus simples si nous n'avions qu'à considérer la Loi sur les Indiens ou les pratiques qui avaient cours au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les deux cas, nous n'aurions qu'à intervenir, exercer nos pouvoirs et établir un cadre différent. C'est ce que nous avons essayé de faire dans le domaine de l'éducation, quand nous avons envoyé tous les enfants autochtones dans des écoles résidentielles. Nous savons ce que cela a donné. Nous avons essayé de régler le problème à notre façon, en utilisant les pouvoirs que nous donne la Loi sur les Indiens. Or, nous sommes confrontés aujourd'hui à une immense tragédie humaine.

Nous devons essayer de comprendre tout ce qui se rattache au droit de propriété, les traditions, le rôle précis et fondamental que jouent les femmes dans la société autochtone. Il suffit de lire l'histoire des Jésuites ou du père Sagard, en 1603: ils ont été étonnés de voir à quel point les femmes autochtones avaient plus de pouvoirs et d'initiative que leurs homologues européennes. Or, quatre cents ans plus tard, leur situation a complètement changé. Monsieur le ministre, reconnaître la diversité autochtone et amener la société canadienne à la respecter constitue tout un défi.

Nous constituons une des nations les plus riches au monde. Nous avons un niveau de vie élevé, et nous jouissons aussi d'une très grande liberté. Nous avons eu de nombreuses discussions là-dessus. Nous avons fait des progrès, mais il reste encore beaucoup à faire.

J'ai du mal à croire que nous arriverons, en toute bonne foi, à trouver une solution au problème. Nous ne pouvons pas le régler du jour au lendemain. Toutefois, nous pourrons, à tout le moins, le ramener à ses véritables dimensions, ce qui est important. Nous devrons aussi convaincre les dirigeants autochtones que nous

section 35 that are so fundamental to establishing proud Aboriginal societies that can have their own customs, lineage, language, education systems, and values.

We must resolve the issue of jurisdiction. There is a third level of jurisdiction. How will define that level of jurisdiction, and how they will be able to respect the fundamental dignities we believed in and we share with them, is the challenge that we face.

**Mr. Nault:** I think what you will run across is the debate or the passionate comments of Senator Joyal. That is the issue that, in essence, has been on people's minds for some time.

I have chosen to be a little more blunt than any other minister. On the one hand, I share passionately the views that are being made, but on the other hand, I am tired of seeing people live in poverty. I will go to my 51 First Nations this summer, where 60 per cent of the population are under 25, and 40 per cent are under 15, and see these kids crying out for us to do our jobs.

When we talk about section 35 and about the inherent right to governance, we talk about governance similar to our other governments within our constitutional family.

I do not see section 35 suggesting that these First Nations are sovereign and outside of our constitutional family, and, therefore, can make their own laws, completely, because we have to connect in some fashion. I start from that very strong point of view, because you will never get a minister of the Crown with a mandate to negotiate sovereignty. That will never happen in your lifetime or mine.

If we start that with the basic premise that some politicians start with, then we will leave First Nations communities to their own devices for another 30 or 40 years. That is the debate you have to understand. It is one I have been grappling with for 15 years. I do believe that we need to protect Aboriginal and treaty rights. How is that done within our constitutional family, is the question we are asking.

Did we really do a good job of education, when we transferred what we considered to be jurisdiction? However, we did not transfer jurisdiction on education, we transferred money on education to First Nations in the 1970s. No one took the responsibility of dealing with the jurisdictional side of this equation.

Therefore, there is no protection for Aboriginal language. There is no protection for Aboriginal culture within the education system today. If you believed in maintaining Aboriginal language and culture, you would want to create an institutional framework around them so that they can survive.

I want to see Aboriginal language survive in my children's generation, but at the rate we are going, we are losing them consistently. People in the communities will tell you that fewer and fewer speakers of the language survive.

entendons respecter les deux objectifs de l'article 35, puisqu'ils permettront de créer des sociétés autochtones fières qui possèdent leurs propres coutumes, lignées, traditions, langues, systèmes d'éducation et valeurs.

Nous devons par ailleurs régler la question des niveaux de compétence, puisqu'il en existe un troisième. Comment définir ce niveau de compétence et respecter les valeurs fondamentales que nous partageons avec les Autochtones, voilà le défi qui nous attend.

**M. Nault:** Le sénateur Joyal défend sa position avec passion. C'est essentiellement la question qui nous tient à cœur depuis un bon moment.

J'ai choisi d'être un peu plus direct que les autres ministres. D'une part, je partage en tout point les vues qui ont été exprimées. D'autre part, j'en ai assez de voir les gens vivre dans la pauvreté. Je rendrai visite, cet été, à ma 51<sup>e</sup> collectivité de Premières nations, où 60 p. 100 de la population a moins de 25 ans, et 40 p. 100, moins de 15 ans. Les jeunes exigent que nous remplissions notre rôle.

Quand nous faisons allusion à l'article 35, au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, nous parlons des mêmes principes de gouvernance qui s'appliquent aux autres gouvernements dans notre cadre constitutionnel.

À mon avis, l'article 35 ne laisse pas entendre que les Premières nations sont souveraines, qu'elles ne sont pas assujetties à notre cadre constitutionnel et qu'elles peuvent donc adopter leurs propres lois. J'en suis fermement convaincu, car vous ne verrez jamais un ministre de la Couronne avoir pour mandat de négocier la souveraineté. Cela n'arrivera jamais de notre vivant.

Si nous nous retranchons derrière les principes de base qu'appliquent certains politiciens, les collectivités des Premières nations seront laissées à leur sort pendant encore 30 ou 40 ans. Voilà ce qu'il faut comprendre. C'est un problème auquel je m'attaque depuis 15 ans. Nous devrons protéger les Autochtones et les droits issus de traités. Comment le faire à l'intérieur du cadre constitutionnel, voilà la question.

Avons-nous bien fait de leur transférer notre compétence en matière d'éducation? Or, ce que nous avons transféré aux Premières nations dans les années 70, ce n'est pas notre compétence en la matière, mais plutôt les fonds qui étaient consacrés à l'éducation. Personne ne s'est attaqué à ce volet de la problématique.

Par conséquent, les langues autochtones ne bénéficient d'aucune protection. La culture autochtone à l'intérieur du système d'éducation ne bénéficie d'aucune protection. Si nous voulons protéger la langue et la culture autochtones, nous devons créer un cadre institutionnel à l'intérieur duquel elles pourront survivre.

Je veux que les langues autochtones soient transmises à la prochaine génération, celle de mes enfants, sauf qu'au rythme où vont les choses, elles risquent de disparaître. Les gens dans les collectivités affirment qu'il y a de moins en moins de personnes qui parlent les langues autochtones.

How do we manage those affairs for Aboriginal people in cooperation and partnership with them as an order of government within our constitution? In my view, very few people have been willing to tackle that question.

I want to start with the simple bill that you will see in the fall. Not Bill C-7, but Bill C-19. Bill C-19 is a bill that starts us down the road to a fiscal relationship. There is no government that can survive, within our constitutional family, without fiscal powers.

If you want First Nations to be successful, they will have to have those fiscal powers. Bill C-19 starts that work. Bill C-19 was prepared by First Nation people for First Nation people and delivered to this minister. The bill will allow property tax issues to be dealt with. It would also allow bonding, and the ability to borrow money at the same rate that other governments do.

That is a huge debate in Indian country. You know why? It is because some say that section 91.24 should not be allowed. If you talk to the B.C. leadership who are supporting Bill C-19 they say we need it to get back into Canada and be successful.

The debate is raging on in not just in our circles, but in the communities themselves. That is a good thing. Please understand that is a good thing. I like this debate. I wish we had it 30 years ago. I am driving what I consider to be a debate that is necessary. Yes, I am being called certain things, which is okay by me, as long as at the end of the day, people stop sitting on the fence. Sitting on the fence is killing people, men, women and children and that cannot continue. People are not proud to be who they are. If you think that leaving it in the state it is at now is the proper and right thing to, do then I guess I missed something somewhere. I cannot manage much longer in a community where, within ten years, over one-half of the population in my riding will be Aboriginal.

I want Aboriginal kids to be part of my economy. I want my children to live in the region because it is a successful place to live.

It is a very simple matter for me, sometimes, but it is a complex file. I want people to understand why I am sitting here.

We have to protect matrimonial property rights and enhance Aboriginal rights. However, if we believe in our constitution, and that Aboriginal people are part of our constitutional family, there are certain requirements that must be fulfilled within that constitutional family. One of those is trying to sort out the collective rights and the individual rights of people within the community. In this case, Aboriginal women are left way behind the general population of women in our society.

Comment pouvons-nous nous occuper des affaires qui touchent les Autochtones en collaboration et en partenariat avec elles, mais en créant un nouvel ordre de gouvernement au sein de la Constitution? À mon avis, rares sont les personnes qui se sont dites prêtes à s'attaquer à cette question.

Je compte commencer avec le projet de loi très simple qui sera déposé à l'automne. Pas le projet de loi C-7, et pas non plus le projet de loi C-19, qui ouvre la voie à l'établissement de relations financières. Aucun gouvernement ne peut survivre, au sein de la famille constitutionnelle, sans pouvoirs fiscaux.

Il faut donner des pouvoirs fiscaux aux Premières nations si nous voulons qu'elles survivent. Le projet de loi C-19 constitue un point de départ. Il a été préparé par les Premières nations, pour les Premières nations, et remis au ministre. Il permettra de régler la question des pouvoirs en matière d'imposition foncière. Il autorisera le versement de cautions, et permettra aux Premières nations d'effectuer des emprunts au même taux que celui dont bénéficient les autres gouvernements.

Cette mesure législative fait l'objet d'un grand débat au sein des collectivités autochtones. Vous savez pourquoi? Parce que certaines soutiennent que l'article 91.24 ne devrait pas exister. Si vous parlez aux dirigeants de la Colombie-Britannique qui appuient le projet de loi C-19, ils vont vous dire qu'ils ont besoin de cet article pour réintégrer le Canada.

Le débat fait rage, et pas seulement dans notre milieu, mais au sein des collectivités elles-mêmes. C'est une bonne chose. J'espère que vous en êtes convaincu. Je suis content que ce débat ait lieu. J'aurais aimé qu'il ait lieu il y a 30 ans. J'ai engagé un débat que j'estime nécessaire. Oui, on me lance des injures, et cela ne me dérange pas, pourvu qu'au bout du compte, on règle le dossier. L'incertitude nuit aux hommes, aux femmes et aux enfants autochtones, et il faut que cela cesse. Ils ne sont pas fiers de se retrouver dans cette situation. Si vous pensez que le statut quo est la voie à suivre, alors cela veut dire que je n'ai pas bien saisi le message. Je ne peux pas accepter que les choses restent telles qu'elles dans une collectivité où, d'ici 10 ans, les Autochtones représenteront plus de la moitié de la population de ma circonscription.

Je veux que les enfants autochtones participent à l'économie. Je veux que mes enfants restent dans la région parce que c'est un endroit où il fait bon vivre.

La question est à la fois très simple et complexe. Je veux que les gens comprennent pourquoi je suis ici.

Nous devons protéger les droits de propriété sur les biens matrimoniaux et renforcer les droits des Autochtones. Toutefois, si nous appuyons la Constitution, si nous croyons que les peuples autochtones font partie de notre famille constitutionnelle, alors il faut voir à ce que certaines exigences soient satisfaites au sein de cette famille. Il faut, entre autres, dissocier les droits collectifs des droits individuels au sein de la collectivité. Dans ce cas-ci, les femmes autochtones accusent un sérieux retard par rapport à la population féminine générale dans notre société.

I have given you my gut sense of where we have been in the past and where we need to go in the future. I have said, very clearly, that I believe the most respectful way we can deal with this is through enabling legislation.

There are very few Canadians who know what enabling legislation means. It means putting the parameters around something and letting the First Nations sort out the uniqueness of these structures based on culture, language and tradition. I think that is what we are attempting to do.

I do not understand any other way to proceed. People say, and I have heard it repeated by some of the leadership: "We do not need your laws; we will enact our own." If they start from that basis, I do not comprehend how we will have laws totally disconnected from ours and they will function somehow.

I think we are all very passionate about why we are here. I once said I am the only minister that you will ever meet that lobbied for this job, and I think I am.

This is the most important role in this government at this particular time in our history. In the last 20 years we have spent our time debating over Quebec's place in Confederation; the next 20 should be about where Aboriginal people fit in our Confederation.

You can play an important role in this decision-making. We need your sound advice on many issues including the issue of membership. That is a very important issue to most people.

If you have been following the discussion of the Indian Act, you will know that within the next 20 years, literally thousands of people will no longer be classified as status Indians under section 6(1) and section 6(2) of the Indian Act. That is a major issue. There are many people offended by sections 6(1) and 6(2) and the fact that their children will no longer be considered status. We need to deal with that relatively soon; and I would very much like to take that issue on, simply because it is so important to the people. However, at this stage, I think we need to get our way through a couple of other issues first and then go from there.

#### [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Mention was made of family violence, divorce, separation and voluntary departures. Can you give me an idea of the living conditions of elderly aboriginal women living on reserves? If a woman is widowed, what are her rights, as far as family assets are concerned?

#### [English]

**Ms. Cornet:** With respect to elderly women on reserve, certainly the area of wills and estates law is an important matter. During the focus groups that were held on this subject,

Je vous ai dit, d'instinct, ce que nous avons fait dans le passé et ce que nous devons faire à l'avenir. Je vous ai dit, très clairement, qu'à mon avis, il existe une façon respectueuse de régler cette question, et c'est au moyen d'une loi habilitante.

Il y a très peu de Canadiens qui savent ce qu'on entend par une loi habilitante. C'est une loi qui permet d'établir des paramètres, de laisser les Premières nations établir leurs propres structures, des structures qui sont fondées sur la culture, la langue, les traditions. C'est ce que nous essayons de faire.

Pour moi, c'est la seule façon de procéder. Il y a des personnes qui disent, et certains dirigeants l'ont répété: «Nous n'avons pas besoin de vos lois. Nous allons adopter nos propres lois.» S'ils partent de ce principe, je ne vois pas comment ils pourront adopter des lois qui sont différentes des nôtres, comment ils pourront fonctionner.

Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est parce que cette question nous tient à cœur. Comme je l'ai déjà dit, je suis le seul ministre à avoir exercé des pressions pour occuper ce poste. J'en suis convaincu.

Ce rôle n'a jamais été aussi important. Au cours des 20 dernières années, nous avons passé beaucoup de temps à débattre de la place qu'occupe le Québec dans la Confédération. Nous devrions, au cours des 20 prochaines années, débattre de la place qu'occupent les Autochtones dans notre Confédération.

Vous pouvez contribuer de façon importante à ce processus décisionnel. Nous avons besoin de vos conseils judicieux sur de nombreuses questions, y compris celle de l'appartenance aux bandes, un sujet que la plupart des personnes jugent très important.

Si vous avez suivi les discussions entourant la Loi sur les Indiens, vous savez qu'au cours des 20 prochaines années, il y aura littéralement des milliers de personnes qui ne seront plus considérées comme des Indiens inscrits en vertu des paragraphes 6(1) et (2) de la Loi sur les Indiens. Il s'agit là d'un enjeu majeur. Il y a de nombreuses personnes qui dénoncent les paragraphes 6(1) et (2) de la loi et le fait que leurs enfants ne seront plus considérés comme des Indiens inscrits. Nous devons nous pencher là-dessus sans plus tarder. Je souhaite vivement m'occuper de ce dossier, en raison de l'importance qu'il revêt. Toutefois, je pense que, pour l'instant, nous avons d'autres problèmes à régler.

#### [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** On parle de violence familiale, de divorce, de séparation et de départs volontaires. Pouvez-vous me renseigner sur la condition de vie des femmes âgées dans les réserves? Si une femme devient veuve, quel est son droit sur le patrimoine familial? Doit-elle suivre les règles du divorce, de la séparation? Quel sort réserve-t-on à une personne âgée autochtone qui reste veuve?

#### [Traduction]

**Mme Cornet:** Concernant les femmes âgées dans les réserves, il est certain que le droit successoral est important. Au sein des groupes de discussion formés sur la question, les femmes

First Nation women continually returned to the question of the connection between matrimonial property and wills and estates. In those situations, upon the death of a spouse or partner, the woman can find herself in competition with other members of the family. Under the Indian Act wills and estates are addressed, but not in a context specific to matrimonial property.

If you look at the provincial and territorial situation, the provinces and territories have taken different approaches. In some provinces, the matrimonial property legislation touches on some wills and estates issues; in other provinces, they leave it to the general law of wills and estates. In still other provinces, upon the death of a spouse, the surviving spouse is required to make an election to either choose the rights they would have under the matrimonial property legislation or the wills and estates law. There is a diversity of approach. I think that connection will be an important part in terms of sorting out what needs to be done with respect to matrimonial property, and a consideration in thinking about enabling legislation.

If you take the approach of just putting in three or five words in some piece of federal legislation, you may not know what that includes. First Nation governments may not know what that includes. Is the intent of parliament to include wills and estates issues if they simply refer to matrimonial real property? Does it include other areas that are implicated? I think that, with respect to elderly First Nations women and matrimonial property, wills and estates law is a critical area to look at.

Did you have some questions about domestic violence as well?

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** If a woman has spent her entire life with her husband and her husband dies, what rights does she have as a widow and surviving spouse? What will become of her as a widow? Are there resources for elderly aboriginal women living on reserves?

I ask the question because an elderly person, regardless of her background, is entitled to live with dignity and to enjoy a certain standard of living. Have you considered the living conditions of elderly widowed Aboriginal women?

[English]

**Ms. Ginnish:** Senator, we have not, as yet, undertaken any research on the specific issue of elderly women. What happens to elderly women whose spouses die and who are residing on a reserve depends a great deal on what their personal situation is.

If you have a widow who is a member of an Indian band, who resided with her husband on reserve, who had a home with her husband on that reserve, I would say that, for the most part, she would continue to reside in that home until she dies, or with the assistance of her family, if that is a possibility.

In terms of what kind of resources would be available to her, if her husband was employed and had a pension, she would most likely be eligible for those survivors' benefits. If she receives old age security in her own right it would continue. She would have the same kind of access to the normal Canadian benefits available to elderly people, whether she was residing on- or off-reserve.

autochtones sont continuellement revenues sur le lien entre les biens matrimoniaux, les testaments et les successions. À la mort de son mari ou de son conjoint, la femme peut avoir à rivaliser avec les autres membres de la famille. Il est question des testaments et des successions dans la Loi sur les Indiens, mais pas dans le contexte précis des biens matrimoniaux.

Dans les provinces et les territoires, les modalités adoptées sur la question varient. Dans certaines provinces, les lois sur les biens matrimoniaux abordent des questions testamentaires et successorales alors que, dans d'autres, c'est laissé au droit successoral général et, dans d'autres encore, au moment du décès du conjoint, le conjoint survivant doit choisir entre les droits que lui confèrent les lois sur les biens matrimoniaux et ceux du droit successoral. Il y a une variété de formules. Je pense qu'il sera important de déterminer ce qu'il faut faire concernant les biens matrimoniaux et de réfléchir à la loi habilitante.

Si on décide d'ajouter trois ou cinq mots dans une loi fédérale, on peut ne pas savoir ce que cela comprend. Les gouvernements des Premières nations peuvent ne pas le savoir. Le Parlement a-t-il l'intention d'inclure les questions testamentaires et successorales si elles font seulement référence aux biens immobiliers matrimoniaux? Vise-t-on d'autres domaines connexes? Dans le cas des femmes autochtones âgées et du patrimoine familial, je pense qu'il est crucial d'examiner la question du droit successoral.

Aviez-vous aussi des questions sur la violence familiale?

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si une femme a vécu toute sa vie avec son mari et que son mari meurt, quel est son droit de survivante? Où finira cette femme âgée, cette veuve? Existe-t-il des ressources pour ces femmes âgées dans les réserves?

Je me pose la question parce qu'une personne âgée, d'où qu'elle vienne, a droit à la dignité et à une qualité de vie. Avez-vous examiné cet aspect de la situation de la femme autochtone veuve et âgée?

[Traduction]

**Mme Ginnish:** Sénateur, nous n'avons pas encore examiné précisément la question des femmes âgées. Le sort des femmes âgées qui se retrouvent veuves et qui vivent dans une réserve dépend beaucoup de leur situation personnelle.

Je dirais qu'une veuve qui est membre d'une bande indienne et qui a vécu dans une maison avec son mari dans une réserve va, la plupart du temps, continuer d'y vivre jusqu'à sa mort, ou avec l'aide de sa famille, si c'est possible.

Pour ce qui est des ressources dont elle disposerait, si son mari travaillait et recevait une pension, elle serait fort probablement admissible à des prestations de survivant. Elle continuerait d'avoir le droit à une pension de la sécurité de la vieillesse si elle en touche une. Elle aurait accès aux prestations offertes normalement aux gens âgés au Canada, qu'elle réside ou non dans une réserve.

If she is not a member of the band, and she was residing with her husband in that community, then often times the situation is left to the discretion of either the chief and band council, or the family in question. She would, in certain situations, be subject to the whims of either the family or the chief and council. Therefore, the situation would depend a great deal on whether she is a band member, whether she is a registered Indian, how long she resided in community and the relationship she has with the family and with the leadership.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Can you give us an idea of the number of Aboriginal communities in Canada and of the number of aboriginal women who live in these communities? I would also like to know how many women have been affected by divorce or separation. If we knew how many women had experienced divorce or spousal violence, then we would know how to respond to the situation.

[English]

**Mr. Nault:** The honourable senator has asked a question concerning statistics. We can tell you the population of on-reserve women. It is 54 per cent. I will get you the exact numbers. The figure mirrors very much the national average.

We are having a difficult time getting statistics on divorce and separation, because of the lack of structure, which is what we are dealing with today. Those numbers are not readily available, but we are attempting collect them. If you talk to the AFN, they are different from what the department recognizes. I can give you a list of every community across the country, both recognized by the department and those that are not. Some are in the midst of settlement. We are negotiating with a number to create reserves. Bigstone has a couple of communities that are considered settlements for the sake of this discussion today. That is why the numbers vary at this point. Our official number is 622; it is higher at the AFN.

We will attempt to give you as many statistics as we can, based on the knowledge that we have about the issue of Aboriginal women and matrimonial property rights, separation and divorce.

In the First Nation communities, we tend to talk about this from time to time. There is no recognition by the culture of same-sex arrangements, even though we know there are. It is not one of those areas that you will get the leadership or the elders to talk about openly. That is an issue that you must confront. It is an issue in society with which we are dealing. You might want to keep that in mind, even though that may be a smaller number. We have no statistics vis-à-vis that subject matter.

**Senator Poy:** I do not quite understand band membership. When a woman marries someone on the reserve, or when she lives in common law with him, does she then adopt his membership in the band? How does that work? Does that then give her the right to stay on the reserve?

Si elle n'est pas membre de la bande au sein de laquelle elle vivait avec son mari, dans ce cas, sa situation est souvent laissée à la discrétion du chef et du conseil de bande, ou de la famille. Elle pourrait, dans certains cas, être soumise aux caprices de la famille, ou encore du chef et du conseil. Par conséquent, sa situation dépend beaucoup de si elle est membre de la bande, si elle est inscrite comme Indien, depuis combien de temps elle vit dans la communauté et de ses liens avec la famille et les dirigeants.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pouvez-vous nous indiquer le nombre des collectivités autochtones au Canada et le nombre de femmes dans ces collectivités? J'aimerais avoir une idée du nombre de femmes touchées par un divorce ou une séparation. Si nous connaissons le nombre de cas de femmes qui ont souffert du divorce et de la violence conjugale, nous saurions comment réagir.

[Traduction]

**M. Nault:** Le sénateur pose une question de chiffres. Nous pouvons vous dire que la population des femmes vivant dans des réserves est de 54 p. 100. Je peux vous fournir les chiffres exacts. Ils se comparent beaucoup à la moyenne nationale.

Nous avons du mal à obtenir des chiffres sur les divorces et les séparations, en raison d'un manque de structure, ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Ces chiffres ne sont pas facilement disponibles, mais nous essayons de les recueillir. Ceux de l'APN sont différents de ceux du ministère. Je peux vous donner la liste de toutes les communautés du pays, reconnues et non reconnues par le ministère. Certaines sont en cours d'établissement. Nous négocions avec un certain nombre d'entre elles pour créer des réserves. Bigstone comprend deux ou trois communautés considérées comme des établissements pour les fins de la discussion d'aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle les chiffres varient actuellement. Notre chiffre officiel est de 622 et celui de l'APN est plus élevé.

Nous allons essayer de vous fournir tous les chiffres possibles, en fonction de ce que nous savons des femmes autochtones ainsi que des droits relatifs aux biens matrimoniaux, des séparations et des divorces.

Les communautés autochtones ont tendance à discuter de cela de temps à autre. Les unions de même sexe ne sont pas reconnues, même si nous savons qu'elles existent. Ce n'est pas un sujet dont les dirigeants ou les aînés parlent ouvertement. C'est une question que vous devez examiner. C'est une question sociale avec laquelle nous sommes aux prises. Vous voudrez peut-être en tenir compte, même si le nombre est peut-être plus restreint. Nous n'avons pas de chiffres à ce sujet.

**Le sénateur Poy:** Je ne comprends pas très bien l'appartenance à une bande. Quand une femme se marie ou vit en union de fait avec quelqu'un dans la réserve, ne devient-elle pas membre de la bande à laquelle il appartient? Comment cela fonctionne-t-il? N'a-t-elle pas alors le droit de rester dans la réserve?

**Ms. Ginnish:** The situation depends on when the marriage occurred. If you have a non-Aboriginal person who married a non-registered Indian prior to 1985, the woman would have automatically obtained Indian status and band membership and so would be a status Indian and a member of the band.

In 1985, we made some substantive changes to the Indian Act that provided First Nations with the opportunity to control their own membership. Currently, we have about 230 First Nations who control their own membership and determine who is a member.

If a woman marries a member of that community, after they have assumed control of membership, then whether or not they become a member depends on what the band membership rules say for that situation. For the most part, I would say the majority of them do not necessarily give that woman band membership.

The situation would depend on which First Nation you belong to, when your marriage occurred and what the band membership rules say for that particular First Nation.

For the other two-thirds of First Nations there is no way that you can acquire Indian status or band membership solely as a result of marriage. You would be residing in that community as a spouse of that person, but not necessarily a band member.

**Senator Poy:** Can a woman from one band retain her own band membership even though she moves into another reserve and marries someone or lives in common-law with a man from another reserve; does she have a choice?

**Ms. Ginnish:** After 1985, yes, there is a choice. She can decide to retain her band membership with her natal band, or she can, as the minister said previously, decide to transfer to her husband's band.

Prior to 1985, and the changes in the Indian Act, there was no choice. In that situation, women who married had to choose their husband's band.

**Senator Poy:** Among the elders and leaders, can they say to a woman who has married and moved to another reserve, "Well, you cannot choose to keep your own status"? Does that happen? Can she say, "No, I want to keep my own status"?

**Ms. Ginnish:** If the marriage occurred after 1985, she can choose to keep her own band membership.

**Senator Poy:** When a woman moves to another reserve, she does not necessarily have membership in that band.

**Ms. Ginnish:** That is true.

**Senator Poy:** Does that means that she really has no rights on that reserve? What happens if her husband dies? Can they just tell her to leave with or without her children?

**Mr. Nault:** We do have situations that have come to our attention where those who managed their own membership have restricted and/or not made it easy for women who have come in through marriage to join the band. That does happen. I was talking to a woman in Edmonton just the other day about the frustration their children are finding as not being band members even though her husband is a member of the band. It does

**Mme Ginnish:** Tout dépend quand le mariage a eu lieu. Une femme non autochtone qui a épousé un Indien non inscrit avant 1985 aurait automatiquement obtenu le statut d'Indien inscrit et serait devenue membre de la bande.

En 1985, des changements importants ont été apportés à la Loi sur les Indiens pour permettre aux Premières nations de décider de l'appartenance à la bande. Actuellement, il y a environ 230 Premières nations qui réglementent l'appartenance à la bande et déterminent qui est membre.

Si une femme épouse un membre de la communauté, elle en devient ou non membre selon les règles établies dans ce cas par la bande qui a le pouvoir de décider à ce sujet. Dans l'ensemble, je dirais que la majorité des bandes n'accordent pas nécessairement le statut de membre à la femme.

Tout dépend de la Première nation à laquelle vous appartenez, du moment où le mariage a eu lieu et de ce que les règles sur l'appartenance à la bande prévoient.

Pour les deux tiers des Premières nations, le mariage seul ne permet pas d'acquérir le statut d'Indien ou de membre de la bande. Vous pouvez vivre dans la communauté en tant que conjointe, sans nécessairement être membre de la bande.

**Le sénateur Poy:** Une femme qui appartient à une bande peut-elle en rester membre si elle va vivre dans une autre réserve et se marie ou vit en union de fait avec un homme venant d'une autre réserve? A-t-elle le choix?

**Mme Ginnish:** Depuis 1985, oui, on peut choisir. Elle peut décider de rester membre de la bande où elle est née ou, comme le ministre l'a dit, elle peut décider de devenir membre de celle de son mari.

Avant 1985 et les changements à la Loi sur les Indiens, il n'y avait pas de choix possible. Les femmes qui se mariaient devaient devenir membres de la bande de leur mari.

**Le sénateur Poy:** Est-ce que les aînés et les dirigeants peuvent refuser à une femme qui s'est mariée et a déménagé dans une autre réserve de conserver son statut? Est-ce possible? Peut-elle répondre qu'elle veut le conserver?

**Mme Ginnish:** Si le mariage a eu lieu après 1985, elle peut décider de rester membre de la bande d'où elle vient.

**Le sénateur Poy:** Quand une femme va vivre dans une autre réserve, elle ne devient pas nécessairement membre de cette bande.

**Mme Ginnish:** C'est exact.

**Le sénateur Poy:** Est-ce à dire qu'elle n'a vraiment aucun droit dans cette réserve? Qu'arrive-t-il si son mari meurt? Peut-on lui dire simplement de partir avec ou sans ses enfants?

**M. Nault:** On nous a signalé des cas où ceux qui gèrent leurs règles d'appartenance à la bande ont imposé des restrictions ou compliqué les choses aux femmes qui se sont mariées à un membre de la bande. Cela se produit. Encore l'autre jour, une femme d'Edmonton m'a parlé des problèmes que connaissent ses enfants parce qu'ils ne sont pas membres de la bande même si son mari l'est. Ce sont des choses qui arrivent. Sont-elles répandues? Nous

happen. How universal is it? We do not control the band membership list for over 200 First Nations. Therefore, we do not have those statistics. It is about governance and self-government in the sense that it was chosen that we would take the route of allowing control of membership by the band itself.

We do receive information and letters from women about those kinds of concerns, but we do not have the kinds of statistics that you might be looking for and what their rights are exactly. That would be specific to that particular band, and then you would have to call them as a witness and ask them specifically to explain how their custom code would work vis-à-vis membership.

**Senator Poy:** What about the children? With they inherit membership from the father? Does it make a difference between boys and girls?

**Ms. Ginnish:** Again, much depends on when you were born, when the marriage occurred and what the situation is for that First Nation in terms of whether or not it controls band membership.

Normally speaking, if you have at least one parent who is a member of a band. It is difficult to make it that simple, but in many cases you would automatically be a member of that band.

**Senator Poy:** Does not make a difference if it is a boy or a girl?

**Mr. Nault:** Not that we know of.

**Ms. Ginnish:** Not post-1985, no.

**Ms. Cornet:** There was a research report prepared for the Assembly of First Nations that describes various categories of membership codes and the different approaches that different First Nations have taken to membership. I could undertake to find a copy of that and send it to you. That is yet another complex area but there has been some research work done looking at the practices of various First Nations on that issue.

**Senator Poy:** What you are saying is really every First Nation has a different rule?

**Ms. Cornet:** Not necessarily. There is still a role for the Indian Act in this question as well. In some cases, First Nations membership codes are governed by the same rules in the Indian Act with respect to Indian status.

For those First Nations who have assumed control over membership, there is a range of different approaches. We can send you some information and some research on that situation.

**Mr. Nault:** Please keep in mind now that you have to differentiate between membership in a band and Indian status. We have a master list that includes all status people that is different from membership within a band and a community. That does not mean that the First Nation person who has status is not given the same rights as far as the programs and services that are delivered by the government and/or through First Nations governments. It becomes a whole issue of what benefits come

ne décidons pas de l'appartenance à la bande de plus de 200 Premières nations. Par conséquent, nous n'avons pas de chiffres là-dessus. C'est une question de gouvernance et d'autonomie gouvernementale dans le sens où il a été décidé que nous allions permettre à chaque bande de décider de l'appartenance à ses effectifs.

Des femmes nous parlent et nous écrivent à ce sujet, mais nous n'avons pas de statistiques qui vous permettraient de savoir quels sont exactement leurs droits. C'est particulier à chacune des bandes, et il faudrait que vous les invitiez à venir témoigner pour leur demander d'expliquer leurs coutumes à propos de l'appartenance à la bande.

**Le sénateur Poy:** Pour ce qui est des enfants, deviennent-ils membres de la bande à laquelle leur père appartient? Y a-t-il une différence entre les garçons et les filles?

**Mme Ginnish:** Encore une fois, tout dépend où vous êtes né, quand le mariage a eu lieu et si la Première nation en question contrôle l'appartenance à la bande.

Normalement, mais ce n'est pas toujours aussi simple, si au moins un des parents est membres de la bande, l'enfant devient souvent automatiquement membre de cette bande.

**Le sénateur Poy:** Y a-t-il une différence entre les garçons et les filles?

**Mr. Nault:** Pas à notre connaissance.

**Mme Ginnish:** Pas depuis 1985, non.

**Mme Cornet:** L'Assemblée des premières nations a rédigé un rapport de recherche qui explique les différentes catégories de codes d'appartenance et les différentes formules adoptées par les Premières nations à cet égard. Je pourrais essayer d'en trouver un exemplaire et vous l'envoyer. C'est encore un autre sujet complexe, mais des recherches ont été effectuées pour étudier les pratiques des diverses Premières nations à ce sujet.

**Le sénateur Poy:** Vous voulez dire que chaque Première nation a des règles différentes?

**Mme Cornet:** Pas nécessairement. La Loi sur les Indiens joue encore un rôle en la matière. Dans certains cas, les codes d'appartenance des Premières nations obéissent aux mêmes règles que celles prévues dans la *Loi sur les Indiens* concernant le statut d'Indien.

Les Premières nations qui décident de l'appartenance à la bande appliquent différentes formules. Nous pouvons vous remettre des informations et des travaux de recherche là-dessus.

**Mr. Nault:** Je vous rappelle qu'il faut faire une distinction entre l'appartenance à une bande et le statut d'Indien. Nous avons une liste de tous les Indiens inscrits qui est différente des membres d'une bande et d'une communauté. Cela ne veut pas dire qu'un Autochtone qui a le statut d'Indien n'a pas les mêmes droits pour ce qui est des programmes et des services offerts par le gouvernement ou par l'entremise des gouvernements autochtones. C'est toute la question de savoir quels sont les

with membership in a band. There may be royalties and/or other source revenue that is distributed. Those members then become beneficiaries as members of the band.

There are some different rules here; we will try to find the documents that will lay it out as precisely. In fairness, there are only so many different kinds of codes. I do not want to leave the impression that there are 622 different codes because there are not. Remember, those who are not under the custom are under the Indian Act; therefore they are pretty much universal, relatively speaking, across the country.

**Senator Poy:** Are property rights connected with membership or with status or either?

**Mr. Nault:** I would say membership. We do have technical people available who will want to come and brief you on this particular area. We have a number of them. We did not bring them today. We wanted to get the general discussion going but I am sure the clerk will want to look at calling upon these people. There are a number of technicians in different areas of membership that we were speaking of this morning.

Madam Chair, you may want to focus your attention on those areas to bring everyone up to speed. Before you get into the witnesses out there, you might want to have some technical briefings. This is a very complex area.

**The Chairman:** Minister, do you have enough time for us to do some questions on a second round?

**Mr. Nault:** Definitely.

**Senator Chaput:** I have a comment. I would like to thank you for the presentation you have given us today. I am trying to understand. I read and listen and I am trying to digest all of this. It is just not acceptable that our First Nations women have no rights for themselves or their children. It is not acceptable. Our country has to do better. As a senator, I will do my utmost to make recommendations to change that situation.

**Senator Jaffer:** Has the work of the special representative been completed? I understood that the special representative was not able to go to many areas. Minister perhaps you could urge that more resources should be made available to help the special representative do some more work.

**Mr. Nault:** I can generally give you a sense of it and Ms. Ginnish can give you details. I want to make it clear that there was not a lack of resources. We put over \$1 million into the special representative's work. It was a little more complex, as I understand, than just the financial resources. This is a very sensitive matter. As I understand it, the women are reluctant to speak of these issues. In the work of the special representative, we were confronted with that reluctance.

The special representative's report is available. I understand we have transmitted it to you. We did start with that process to try to get a handle on the communities and the women themselves. I am not sure we succeeded in understanding the direction in which

avantages associés à l'appartenance à une bande. Il peut y avoir des redevances ou d'autres revenus qui sont distribués. Les membres d'une bande deviennent bénéficiaires.

Il y a des règles différentes dans ce cas; nous allons essayer de trouver les documents qui les précisent. Il faut dire qu'il y a bien des codes différents, mais je ne veux pas donner l'impression qu'il y en a 622, parce que ce n'est pas le cas. Je vous rappelle que ceux qui ne sont pas régis par la coutume indienne le sont par la *Loi sur les Indiens*; par conséquent, les règles sont à peu de choses près assez universelles dans l'ensemble du pays.

**Le sénateur Poy:** Est-ce que les droits de propriété sont rattachés à l'appartenance ou au statut, ou autre chose?

**Mr. Nault:** Je dirais à l'appartenance. Nous avons un certain nombre de spécialistes qui vont être en mesure de venir vous expliquer la question. Ils ne nous ont pas accompagnés aujourd'hui. Nous voulions d'abord engager une discussion générale, mais je suis sûr que la greffière va envisager de les inviter. Il y a un certain nombre de spécialistes qui connaissent bien les différents aspects de l'appartenance dont nous avons parlé ce matin.

Madame la présidente, vous voulez peut-être examiner ces questions pour que tout le monde soit au même diapason. Vous voudrez peut-être avoir des séances d'information d'ordre plus technique avant d'inviter des témoins. C'est un sujet très complexe.

**La présidente:** Monsieur le ministre, avez-vous le temps de rester avec nous pour un deuxième tour de table?

**Mr. Nault:** Certainement.

**Le sénateur Chaput:** J'ai une remarque à faire. J'aimerais vous remercier de votre exposé d'aujourd'hui. J'essaie de comprendre. Je lis et j'écoute pour essayer d'assimiler toute l'information. Il est simplement inacceptable que les femmes autochtones du Canada n'aient pas de droits pour elles ou leurs enfants. C'est inadmissible. Notre pays doit faire mieux. En tant que membre du Sénat, je vais faire tout ce que je peux pour formuler des recommandations en vue de changer la situation.

**Le sénateur Jaffer:** La représentante spéciale a-t-elle terminé son travail? J'ai cru comprendre qu'elle n'avait pu aller à bien des endroits. Monsieur le ministre, vous pourriez peut-être insister pour qu'on mette plus de ressources à sa disposition pour l'aider dans son travail.

**Mr. Nault:** Je peux vous donner une idée générale de la situation et Mme Ginnish peut vous fournir des détails. Je tiens à préciser que les ressources ont été suffisantes. Nous avons investi plus d'un million de dollars dans le travail de la représentante spéciale. Il n'y a pas que l'aspect financier, à ce que je vois, c'est un peu plus complexe. C'est une question très délicate. Les femmes semblent hésiter à parler de ces questions. La représentante spéciale s'est heurtée à leurs réticences.

On peut consulter le rapport de la représentante spéciale. Je crois d'ailleurs qu'on vous l'a remis. Nous avons commencé par ce travail pour essayer de mieux connaître les communautés et les femmes. Je ne suis pas sûr que nous ayons réussi à comprendre ce

they want to go. That is one of the reasons I am asking you to follow up on the special representative's work, to bring it even a step closer to some recommendations and some ideas of how we might want to proceed.

**Ms. Ginnish:** Ms. Ginnish was directly involved in that on our behalf. She can give you more detail of how that worked.

**Ms. Ginnish:** Just to confirm what the minister said, the special representative process is essentially finished. She did prepare a report which was tabled with our minister and which we can certainly provide to you, if you have not already received it.

After much discussion with a team of advisers that she had, it was decided that the best way to deal with this would be to hold individual focus group sessions in each of the regions across the country. That process was undertaken.

The most important lesson we got from that process was that women generally felt there was not enough information available for them. In order for them to discuss the issue fully, they wanted to have a lot more information provided to them. They wanted to have more time to discuss the issues. They wanted information available in more plain language and less complex legal language. That is why we decided to prepare the plain language pamphlet and to undertake the work that Ms. Cornet did in terms of the discussion paper.

Through that process, we also realized that women were not at all aware of their rights in terms of marital property, but it was not just limited to marital property. They were not well aware of their rights as individuals. That was an area that they pointed to that needed further work.

**Senator Jaffer:** We do have the recommendations and the report. I asked because one of her recommendations was to extend her work for one year to go into the other areas. That was my main reason for asking.

**Senator Beaudoin:** Senator Beaudoin: I am pleased with the discussions this morning. I am pleased by the fact, Mr. Minister, that you will use section 91.24. It has always been my preoccupation because I think we should have been doing that for the last 30 years. It is a power and we should use it. As Senator Joyal said, perhaps we should be much more innovative than we are in the field of Aboriginal rights because they were here 10,000 years before us and they have their own ideas and their own culture.

It would be a good thing, as you said, to come into the field of education, because education is very important. We have full power to use section 91.24 for the education of Aboriginal people. Nothing would preclude us from being innovative.

qu'elles veulent. C'est une des raisons pour lesquelles je vous demande de donner suite au travail de la représentante spéciale pour préciser un peu plus les recommandations et les observations que nous voudrions formuler.

**Mme Ginnish:** Mme Ginnish a participé directement à ce travail en notre nom. Elle peut vous fournir plus de détails sur la façon dont les choses ont fonctionné.

**Mme Ginnish:** Comme le ministre l'a dit, le travail de la représentante spéciale est essentiellement fini. Elle a rédigé un rapport qui a été remis au ministre et que nous pouvons sûrement vous remettre, si vous ne l'avez pas encore reçu.

Après de longues discussions avec l'équipe de conseillers qui l'entourait, il a été décidé qu'il vaudrait mieux organiser des groupes de discussion dans chaque région du pays. C'est ce qu'on a fait.

Ce que nous avons surtout appris, c'est que les femmes estiment en général ne pas avoir assez d'informations. Pour pouvoir bien discuter du problème, elles voulaient en savoir davantage. Elles voulaient avoir plus de temps pour discuter des problèmes. Elles voulaient obtenir des informations rédigées dans un langage plus clair et plus simple, moins juridique. C'est pourquoi nous avons rédigé une brochure en termes clairs et demander à Mme Cornet de produire un document de travail.

Au cours de ce processus, nous nous sommes également rendu compte que les femmes ne connaissaient absolument pas leurs droits non seulement en matière de propriété conjugale, mais aussi dans d'autres domaines, puisqu'elles n'ont pas la moindre idée de leurs droits en tant qu'individus. C'est un domaine qui doit être approfondi.

**Le sénateur Jaffer:** Nous avons les recommandations et le rapport. Si j'ai posé la question, c'est parce qu'elle recommande, entre autres, de prolonger son mandat d'une année afin d'aborder les autres points. C'est surtout pour cela que je posais cette question.

**Le sénateur Beaudoin:** Le sénateur Beaudoin: Je suis satisfait des discussions de ce matin et c'est avec plaisir, monsieur le ministre, que je vois que vous allez invoquer l'article 91.24. Je le souhaite depuis toujours, car je crois que nous avons déjà un retard de 30 années à cet égard. Il s'agit d'un pouvoir que nous devrions exercer. Comme l'a indiqué le sénateur Joyal, peut-être devrions-nous être beaucoup plus novateurs que nous ne le sommes dans le domaine des droits des Autochtones, puisqu'ils étaient là 10 000 années avant nous et qu'ils ont leurs propres idées et leur propre culture.

Il serait bon, comme vous le dites, de s'intéresser au domaine de l'éducation, puisque l'éducation est très importante. Nous pouvons parfaitement invoquer l'article 91.24 en ce qui concerne l'éducation des peuples autochtones. Rien ne nous empêche d'être novateurs.

Of course we will use the universities that we have, but there is no reason why we cannot have more. Some universities in Canada already have programs for Aboriginal people. Perhaps we should be innovative in that field. The question of power is very clear-cut. We have full power.

**Mr. Nault:** Madam Chair, I do not think there is anyone around the room who will disagree with me that the role of government, if you break it down to its simplest form, is to put in place the kind of institutional structures that will make our children successful in the next generation. When you break it down, that is what government's role really is. I am a proud Canadian because I think my children have the best chance of just about any child in the world of being successful. I want the same for Aboriginal children, and I do not see that today. I am posing that we turn that situation around.

I have asked Aboriginal leaders if it is a question of money or the jurisdictional gap that exists in the educational structure? We are so far apart between the provinces and the First Nations education system that by the time the child meets the provincial education system it is very difficult for him or her. Without removing the jurisdiction of education from Aboriginal people, because our policy is to maintain the jurisdiction with Aboriginal people, we need to find a way to make it work. We are already moving on a series of pilot projects. I was in Treaty 6 this last week. Treaty 6 is entering into a pilot project to take over the educational system and to look at the authorities and how it would work in a different way than just being a community-based system. That is one area.

On the issue of section 91.24, we are involved in negotiations with Aboriginal groups right across British Columbia on what we are calling a sectoral educational agreement between First Nations and the province of British Columbia. That is moving quite well, and maybe one of the ways to deal with the issue. I find the B.C. First Nations to be the most progressive in the country in looking at ways to improve their communities' lives. I have to tell you that on the record. I am very impressed with the leadership in British Columbia. They take their work very seriously and they confront those issues. Obviously, they are the group that is driving this agenda vis-à-vis section 91.24 versus section 35. They are not suggesting they are opposed to section 35. They have said that they can live with both of these moving at the same time instead of holding off making progress until we get to our self-government and treaty discussions in a modern context. I think that is a wise move by many of those leaders, and that debate, I understand, is going on as we speak with the national leadership. I will leave that to them.

Bien sûr, nous allons utiliser les universités que nous avons, mais je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas avoir plus. Certaines universités canadiennes proposent déjà des programmes aux Autochtones. Peut-être devrions-nous être novateurs dans ce domaine. La question du pouvoir est très claire, nous avons tout le pouvoir voulu.

**M. Nault:** Madame la présidente, je ne pense pas qu'il y ait quiconque ici qui ne soit pas d'accord avec moi au sujet du rôle du gouvernement — si vous le réduisez à sa plus simple expression — qui consiste à mettre en place le genre de structures pédagogiques permettant aux enfants des générations futures de réussir. Il s'agit en fait du véritable rôle du gouvernement. Je suis fier d'être canadien, parce que je crois que mes enfants ont de meilleures chances que n'importe quel enfant au monde et je tiens à ce que les enfants autochtones aient les mêmes chances, or, ce ne semble pas être le cas aujourd'hui et je propose de renverser la situation.

J'ai demandé aux leaders autochtones s'il s'agissait d'une question d'argent ou de vide en matière de compétence au sein de la structure de l'enseignement? La différence est tellement énorme entre le système d'éducation des provinces et celui des Premières nations que lorsque l'enfant arrive dans le système provincial d'éducation, il s'énormément de difficultés. Sans vouloir retirer aux peuples autochtones leur compétence en matière d'éducation, car notre politique vise à la maintenir, nous devons tout faire pour qu'elle porte fruit. Plusieurs projets pilotes sont déjà en cours, ou sont prévus, comme celui de la région du traité 6 où je me trouvais la semaine dernière; ce projet va permettre à cette région d'assumer la responsabilité du système d'éducation, d'analyser les pouvoirs et de voir comment le système pourrait fonctionner autrement qu'un simple système communautaire. C'est un des points.

Pour ce qui est de la question de l'article 91.24, nous menons actuellement des négociations avec des groupes autochtones dans toute la Colombie-Britannique sur ce que nous appelons un accord sectoriel en matière d'éducation entre les Premières nations et la province de la Colombie-Britannique. Ces négociations progressent très bien et peut-être est-ce une des façons de régler la question. Il me semble que les Premières nations de la Colombie-Britannique sont les plus progressistes du pays, puisqu'elles n'hésitent pas à envisager des façons d'améliorer la vie de leurs collectivités. Je tiens à le dire aux fins du compte rendu. Les leaders de la Colombie-Britannique me font forte impression; ils prennent leur travail très au sérieux et regardent la réalité en face. De toute évidence, ce sont eux qui mènent le débat relatif à l'article 91.24 versus l'article 35. Ils ne laissent pas entendre qu'ils s'opposent à l'article 35, mais qu'ils peuvent examiner les deux en même temps, en attendant d'obtenir l'autonomie gouvernementale et d'avoir des discussions relatives au traité dans un contexte moderne, au lieu d'empêcher tout progrès dans ce sens. Selon moi, c'est une décision sage de leur part et, si je comprends bien, ce débat se poursuit à l'heure actuelle avec les leaders nationaux. Je vais leur laisser le soin d'en parler.

My point to you is that education is already a high priority for us. You will see some work on that because it is important. I cannot, again, emphasize enough our concern about the language and the fact that we are losing what we consider to be languages that do not exist anywhere else in the world. We are not pleased with our results. That has to be in the education system. That does not exist the way we see it today. I give you that example.

I will not go any further with the issue of section 91.24 and how it works. I do not think I need to preach to Senator Beaudoin about that. He knows more than I will ever know about that subject matter.

At this point in time, we are at a place where this debate is now not only filling this room, but it is the number one debate on the hustings in the Aboriginal leadership. In the communities, in the kitchens of the families on reserve, they are talking about governance. If I have to be pleased about anything, it is the fact that people are having this discussion.

I hope we have been helpful. You have to do this remembering that we are not all lawyers. Therefore, it is not helpful if we do not have plain language explanations of how the world will evolve. I get frustrated sometimes when we get into these discussions from a legal point of view. I always try to bring it down to the community level. How do we make a community successful today?

One of the areas of women's rights is how the community deals with Aboriginal women's rights and maintains their culture and traditions and their integrity within that area. I think that is something you will deal with, and I am sure whenever you stray off that, Senator Chalifoux will bring you back to the reality of it, and I hope she does do that because that is certainly our wish on this side of the table.

**The Chairman:** Mr. Minister, Ms. Ginnish and Ms. Cornet, thank you very much. Our plates are full, but I think with Senator Chalifoux's guidance, as probably the one with the most experience around this table, and our two constitutional experts, we should be able to give you an interim report. I assume that while we deliberate your office will be keeping an ear glued to what is happening on the committee. Should we need you, may we call you back?

**Mr. Nault:** Yes, and thank you, Madam Chair. I want to thank you very much for undertaking what I consider to be one of the most important issues of our day and our time.

I want to say to you right from the get-go, I am not looking for a quick fix. I am not in a hurry. I am not looking for interim reports, necessarily. I am just looking for your assurance that you see this as one of the most important committees to work in the Senate in the time I have been a member of parliament, because this is extremely important to Aboriginal women and their children.

Ce que je veux dire, c'est que l'éducation fait déjà partie de nos grandes priorités; vous allez voir que du travail se fait dans ce sens, car c'est important. Je ne le soulignerai jamais suffisamment, mais la question de la langue nous préoccupe ainsi que le fait que des langues qui n'existent nulle part ailleurs disparaissent peu à peu de notre pays. Nous ne sommes pas satisfaits des résultats. Le système d'éducation doit jouer un rôle important, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui. C'est l'exemple que je vous donne.

Je ne vais pas approfondir davantage la question de l'article 91.24 et de son application. Je ne pense pas devoir faire la leçon au sénateur Beaudoin à ce sujet, puisqu'il en sait plus que je n'en saurai jamais à cet égard.

À l'heure actuelle, nous ne sommes pas les seuls ici à avoir un tel débat, puisque c'est aussi le débat numéro un des leaders autochtones. Dans les collectivités, dans les cuisines des familles sur les réserves, il n'est question que de gouvernance. S'il y a une chose qui doit me satisfaire, c'est bien le fait que les gens aient ce genre de discussion.

J'espère vous avoir été utile; il ne faut pas non plus oublier que nous ne sommes pas tous des avocats et que, par conséquent, tout ce que nous faisons ne sert à rien si nous ne pouvons pas expliquer en langage clair et simple comment le monde évolue. Je suis frustré lorsque ces discussions se déroulent dans une perspective juridique, si bien que je cherche toujours à les ramener au niveau de la collectivité. Comment assurer la réussite d'une collectivité aujourd'hui?

Comment, par exemple, la collectivité aborde-t-elle la question des droits des femmes autochtones et comment protège-t-elle leur culture, leurs traditions et leur intégrité? À mon avis, c'est un point sur lequel vous allez vous pencher et je suis sûr que chaque fois que vous vous en écarterez, le sénateur Chalifoux vous ramènera sur le droit chemin — et j'espère qu'elle le fera — car c'est certainement ce que nous souhaitons, de ce côté de la table.

**La présidente:** Monsieur le ministre, madame Ginnish et madame Cornet, merci beaucoup. Nous avons beaucoup de travail à faire, mais je crois qu'avec l'aide du sénateur Chalifoux — puisque c'est probablement le sénateur qui a la plus vaste expérience parmi nous — et celle de nos deux spécialistes en matière de constitution, nous devrions être en mesure de vous remettre un rapport provisoire. J'imagine que vos fonctionnaires suivront de près ce qui se passe au cours des délibérations de notre comité. Si nous avons besoin de vous, pouvons-nous vous inviter de nouveau?

**M. Nault:** Oui, et merci, madame la présidente. Je tiens à vous remercier d'examiner ce qui, à mon avis, est l'une des questions les plus importantes de notre époque.

J'aimerais aussi souligner que je ne recherche pas une solution rapide, je ne suis pas pressé et je ne m'attends pas nécessairement à des rapports provisoires. J'espère simplement que vous considérez ce travail de comité comme l'un des plus importants du Sénat; c'est ce que je pense, depuis que je suis député, car votre travail est essentiel pour les femmes autochtones et leurs enfants.

I hope you will give it its fair due and work extremely hard to give us the kinds of recommendation's that will make the lives of the people that we represent that much better. Thank you for letting me come today.

**The Chairman:** Thank you very much.

The committee adjourned.

J'espère que vous ne ménagerez pas vos efforts pour nous présenter des recommandations susceptibles d'améliorer la vie de ceux que nous représentons. Merci de m'avoir entendu aujourd'hui.

**La présidente:** Merci beaucoup.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs

#### WITNESSES

*From the Department of Indian and Northern Affairs:*

Ms. Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Ms. Wendy Cornet, Special Advisor.

#### COMPARAÎT

L'honorable Robert D. Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

#### TÉMOINS

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Mme Sandra Ginnish, directrice générale, Direction des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Mme Wendy Cornet, conseillère spéciale.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, September 15, 2003

### Issue No. 6

#### Fourth meeting on:

The study on the division of real matrimonial  
property on-reserve

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*  
L'honorabile SHIRLEY MAHEU

Lundi le 15 septembre 2003

### Fascicule n° 6

#### Quatrième réunion concernant:

L'étude de la division des biens matrimoniaux  
immobiliers dans les réserves

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C., is substituted for that of the Honourable Senator Poy (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*July 21, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu  
*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 21 juillet 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, September 15, 2003  
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, P.C., LaPierre and Maheu (6).

*Other senators present:* The Honourable Senator Chaput (1).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**WITNESSES:**

*From the Department of Indian and Northern Affairs:*

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Wendy Cornet, Special Advisor;

Kerry Kipping, Acting Director General, Land and Environment Branch;

Serge Larose, Senior Advisor, Retired Former Manager, Lands and Environment Branch.

*From the National Aboriginal Women's Association:*

Pam Paul, President;

Martha Montour, Legal Counsel.

*From the Assembly of First Nations:*

Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee;

Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs;

Roger Jones, Legal Counsel.

*From the Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy;

Larry Chartrand.

*From the Native Women's Association of Canada:*

Sherry Lewis;

Céleste McKay.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 15 septembre 2003  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, c.p., LaPierre et Maheu. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Chaput. (1)

*Également présent:* Carol Hilling, analyste de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend son étude des principales questions juridiques relatives à la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves à la rupture d'un mariage ou d'une union de fait et du contexte stratégique dans lequel elles se situent.

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Sandra Ginnish, directrice générale des Traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Wendy Cornet, conseillère spéciale;

Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction générale des terres et de l'environnement;

Serge Larose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement.

*Du National Aboriginal Women's Association:*

Pam Paul, présidente;

Martha Montour, conseillère juridique.

*De l'Assemblée des Premières nations:*

Tiffany Smith, coprésidente du conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations;

Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales;

Roger Jones, conseiller juridique.

*De l'Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy;

Larry Chartrand.

*De l'Association des femmes autochtones du Canada:*

Sherry Lewis;

Céleste McKay.

At 11:40 a.m., Ms. Ginnish, Ms. Cornet and Mr. Kipping made statements and, together with the other witness, answered questions.

At 1:25 p.m., Ms. Paul and Ms. Smith made statements and, together with the other witnesses, answered questions.

At 2:40 p.m., Ms. Lewis, Mr. Chartrand and Ms. Sandy made statements and, together with the other witness, answered questions.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and other services	\$5,000
Transportation and communication	-
All other expenditures	\$ 500
<b>TOTAL:</b>	<b>\$5,500</b>

It was moved by the Honourable Senator LaPierre — That the draft budget concerning the study on the division of on-reserve matrimonial real property in the amount of \$5,500 be adopted and that the Chair presents the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth — That in the event that the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration approves the committee's budget concerning its study to hear witnesses with specific human rights concerns, That the Honourable Senators Beaudoin, LaPierre and Maheu as well as the Clerk of the Committee travel on a Fact Finding mission to Geneva and Strasbourg from October 10 to 18, 2003 and that their expenses be reimbursed by the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

À 11 h 40, Mmes Ginnish et Cornet ainsi que M. Kipping font des exposés, puis avec l'aide des autres témoins, répondent aux questions.

À 13 h 25, Mmes Paul et Smith font des exposés, puis avec l'aide des autres témoins, répondent aux questions.

À 14 h 40, Mme Lewis, M. Chartrand et Mme Sandy font des exposés, puis avec l'aide de l'autre témoin, répondent aux questions.

Le comité examine l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire que voici:

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	-
Toutes les autres dépenses	500 \$
<b>TOTAL:</b>	<b>5 500 \$</b>

Il est proposé par l'honorable sénateur LaPierre — Que l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire de 5 500 \$ concernant l'étude de la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves soit adoptée et que la présidence la présente au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ferretti Barth — Que, si le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration approuve la demande d'autorisation budgétaire du comité relative à son étude visant à entendre des témoins ayant des préoccupations précises en matière de droits de la personne, les honorables sénateurs Beaudoin, LaPierre et Maheu, de même que la greffière du comité, partent en mission d'enquête à Genève et à Strasbourg du 10 au 18 octobre 2003 et que leurs dépenses soient remboursées par le comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, September 15, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m. to study key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship and the policy context in which they are situated.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** It is with great pleasure that I welcome you here today and thank those who have travelled to Ottawa to present briefs before this committee. The committee's proceedings may also be followed on the radio, on television or on the committee's Web site.

I should like to introduce the members of the committee that are present now. A number of senators with special interest and expertise in respect of the division of on-reserve matrimonial property will participate in this study. With us today are Senators Beaudoin, LaPierre, Jaffer, Joyal and Chaput. I am Senator Maheu, Chair of the Human Rights Committee.

In June, the committee was authorized by the Senate to begin this important study on key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship. More specifically, the committee received a mandate to examine four items: the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property, both personal and real, on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve, in particular, with respect to custom land allotment; in a case of marriage or common-law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and possible solutions that would balance individual and community interests.

[*Translation*]

In the months ahead, the committee will hear from a number of witnesses from various aboriginal groups, including national, provincial and regional organizations.

Just before the summer break, the Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable Robert Nault, appeared before the committee. We will also have an opportunity to hear from the departmental officials.

I would like to remind people that they can submit a written opinion on the subject to the committee.

[*English*]

The committee would like to table its final report at the end of December 2003. I think that date is ambitious; however, we will see how far we have proceeded by the end of December. To fulfil

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 15 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 11 h 35 pour étudier les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Je suis très heureuse de vous accueillir aujourd'hui ici et je remercie tous ceux qui ont fait le déplacement jusqu'à Ottawa pour nous présenter leurs exposés. Les délibérations de notre comité sont aussi transmises à la radio, à la télévision et sur le site Web du comité.

Permettez-moi de vous présenter les membres présents du comité. Plusieurs sénateurs qui s'intéressent particulièrement à la question du partage des biens matrimoniaux dans les réserves et qui sont experts en la matière vont participer à cette étude. Nous avons aujourd'hui les sénateurs Beaudoin, LaPierre, Jaffer, Joyal et Chaput. Je suis le sénateur Maheu, présidente du Comité des droits de la personne.

En juin, le Sénat a autorisé notre comité à entreprendre cette importante étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Plus précisément, le mandat du comité porte sur quatre points: l'interaction des lois provinciales et fédérales au sujet du partage des biens matrimoniaux, qu'il s'agisse de biens personnels ou immobiliers dans une réserve, notamment, la mise en application des décisions judiciaires; l'usage en matière d'affectation des terres dans la réserve, notamment dans le contexte de l'affectation selon la coutume des terres en cas de mariage ou d'union de fait; le statut des conjoints et la façon dont les biens immobiliers sont partagés en cas de rupture de l'union; les solutions possibles qui permettraient d'assurer un équilibre entre les intérêts des particuliers et ceux de la collectivité.

[*Français*]

Dans les mois à venir, le comité entendra un certain nombre de témoins des divers groupes représentant les peuples autochtones, y compris les organisations nationales, provinciales et régionales.

Juste avant le congé d'été, nous avons entendu le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, l'honorable Robert Nault. Nous aurons aussi la chance d'entendre les fonctionnaires du ministère.

J'aimerais rappeler qu'il est aussi possible de soumettre au comité une opinion par écrit sur le sujet.

[*Traduction*]

Le comité souhaiterait déposer son rapport final à la fin de décembre 2003. Je pense que c'est ambitieux, mais nous verrons où nous en sommes fin décembre. Pour s'acquitter de leur tâche,

the mandate of the committee, members have decided to focus more attention on three areas: First Nations under the Indian Act; First Nations under the First Nations Land Management Act; and First Nations under self-government.

I welcome our first group of witnesses from the Department of Indian and Northern Affairs Canada: Ms. Sandra Ginnish, Ms. Wendy Cornet, and Mr. Kerry Kipping.

Ms. Ginnish, please proceed.

**Ms. Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch, Department of Indian and Northern Affairs Canada:** We truly appreciate the opportunity to speak to this issue before you today. Our presentation generally follows the outline on pages 2 and 3 of our brief before you.

We will focus on the issues outlined by the committee when this invitation was extended, and that will take approximately 35 minutes. There should then be ample time for questions from members of the committee.

We will look at several important aspects of the legal landscape relating to on-reserve matrimonial property. All of these subjects shape the very unique legal situation that exists on reserves and will likely affect the policy decisions that you will have to grapple with as you study the issue of on-reserve matrimonial real property.

The outline of our presentation is shown on slides two and three of the material before you. I will not go through this list in detail because we will speak to it as we proceed. Both Ms. Cornet and Mr. Kipping will also speak to a number of the slides.

On slide four — the introduction — you will see that our starting point is the division of powers between the federal and provincial governments in respect of matrimonial property. Off-reserve, the provincial/territorial government has jurisdiction over matrimonial property, both real and personal. On-reserve, however, jurisdiction in regard to matrimonial property involves interaction between two main heads of power, which are included in the Constitution: one is provincial, section 92(13); the other is federal, section 91(24).

Slide five outlines other unique aspects of the legal context that we will be taking a look at. One is the way land is held on-reserve. Mr. Kipping will speak to this issue later in the presentation. A subject that we have not included in this presentation but one that will form part of your study is financing and legal arrangements for housing on-reserve. We are in the midst of preparing a paper on housing as it relates to housing policy through our department. We hope to have that paper available for the committee around the middle of November.

Another fact that you will have to consider in your deliberations is the fact that there are family members with different relationships to the Indian Act and different rights, both

les membres du comité ont décidé de se concentrer plus particulièrement sur trois domaines: les Premières nations visées par la Loi sur les Indiens; les Premières nations dans le contexte de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et les Premières dans le contexte de l'autonomie gouvernementale.

Je souhaite la bienvenue à notre premier groupe de témoins du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: Mme Sandra Ginnish, Mme Wendy Cornet et M. Kerry Kipping.

Allez-y, madame Ginnish.

**Mme Sandra Ginnish, directrice générale des Traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:** Nous vous sommes très reconnaissants de nous entendre aujourd'hui. Notre exposé va suivre globalement les grandes lignes des pages 2 et 3 de notre mémoire.

Nous allons nous concentrer sur les questions esquissées par le comité lorsqu'il nous a invités à comparaître, et cela nous prendra environ 35 minutes. Nous aurons ensuite largement le temps de répondre aux questions des membres du comité.

Nous allons aborder plusieurs aspects importants du contexte juridique de la propriété matrimoniale dans les réserves. Tous ces sujets façonnent une situation juridique très particulière dans les réserves et auront probablement une incidence sur les décisions stratégiques auxquelles vous serez confrontés dans votre étude de la question de la propriété immobilière matrimoniale dans les réserves.

Vous trouverez aux pages 2 et 3 de notre document le sommaire de notre exposé. Je ne vais pas reprendre cette liste en détail puisque nous aborderons chacun de ces points au cours de l'exposé. Mme Cornet et M. Kipping intervendront aussi sur plusieurs de ces diapositives.

À la page 4 — introduction — vous voyez que nous commençons par la répartition des pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de biens matrimoniaux. Hors réserve, ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont compétence en matière de biens matrimoniaux immobiliers et personnels. Dans la réserve, en revanche, on a affaire à deux principaux chefs de compétence stipulés dans la Constitution: l'un, provincial, celui du paragraphe 92(13), et l'autre, fédéral, celui du paragraphe 91(24).

Dans la diapositive 5, nous mentionnons plusieurs autres aspects particuliers du cadre légal. Il y a notamment le mode de possession des terres dans les réserves. M. Kipping va en parler un peu plus loin. Il y a un sujet que nous n'avons pas abordé dans cet exposé mais que vous aborderez dans votre étude, ce sont les accords financiers et juridiques relatifs aux logements dans les réserves. Nous préparons actuellement un document sur le logement dans le contexte de la politique générale du logement au sein de notre ministère. Nous espérons pouvoir remettre ce document au comité vers la mi-novembre.

Au cours de vos délibérations, vous devrez aussi examiner le fait que les membres d'une même famille ont des rapports différents à l'égard de la Loi sur les Indiens, ainsi que des droits

in terms of membership and registration, when we are looking at a marriage that has broken down. That affects the way matrimonial property is dealt with.

I should like to ask Ms. Cornet to speak to the issue of federal jurisdiction.

**Ms. Wendy Cornet, Special Advisor, Department of Indian and Northern Affairs Canada:** As you have heard, provincial jurisdiction over off-reserve matrimonial property flows from section 92(13) of the Constitution Act, 1867, which refers to property and civil rights in the province. This broad head of power the provinces have supports legislation respecting property rights, including matrimonial property, wills and estates, family law and many other subject matters.

Federal jurisdiction under section 91(24) of the Constitution Act, 1867, in relation to Indians and lands reserved for the Indians has a number of implications for the scope and application of provincial heads of power, such as section 92(13). Most important for our concerns in the area of matrimonial property, section 91(24) establishes exclusive federal jurisdiction respecting Indian reserve lands. This jurisdiction has been exercised in part through the Indian Act, which establishes a statutory system of individual land allotment. Mr. Kipping will be going into details of that system later on in this presentation.

Finally, the fact of federal jurisdiction under section 91(24) means that provincial governments cannot pass legislation affecting rights and interests in reserve lands. This has a number of important implications for matrimonial real property issues on-reserve.

It is also important to note with respect to section 91(24) that it does include some matters that would otherwise come under provincial jurisdiction. To give you some examples, the Indian Act does provide for wills and estates, which would otherwise be a matter that provincial governments would pass legislation on. Another example would be that the First Nations Land Management Act does speak to matrimonial real property, and that is an exercise of section 91(24) jurisdiction.

I will now turn the presentation over to Mr. Kipping.

**Mr. Kerry Kipping, Acting Director General, Lands and Environment Branch, Department of Indian and Northern Affairs Canada:** Thank you very much, senators, for hearing us out this morning.

I want to talk briefly about the basic land tenure systems on-reserve, but I will start off in regard to the provincial system and how it differs from what happens on-reserve.

On the provincial system, fee-simple ownership is a common practice in terms of how lands are held. It is a usual means of home ownership, and it is regulated by provincial law. It is a holding in which the owner is entitled to the entire property with

défis, qu'il s'agisse de leur appartenance à une bande et de leur inscription, en cas de dissolution d'un mariage. Cela a une incidence sur le traitement des biens matrimoniaux.

J'aimerais inviter Mme Cornet à vous parler de la question de la compétence fédérale.

**Mme Wendy Cornet, conseillère spéciale, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:** En effet, la compétence provinciale en matière de biens matrimoniaux découle du paragraphe 92(13) de la Loi constitutionnelle de 1867, qui renvoie à la propriété et aux droits civils dans la province. C'est sur ce vaste pouvoir que les provinces appuient leurs lois sur les droits en matière de propriété, notamment en matière de biens matrimoniaux, les testaments et successions, le droit de la famille et sur bien d'autres sujets.

La compétence fédérale en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens a plusieurs effets sur la portée et l'application des pouvoirs provinciaux, par exemple le paragraphe 92(13). L'essentiel en ce qui nous concerne en matière de biens matrimoniaux, c'est le paragraphe 91(24) qui établit une compétence fédérale exclusive à l'égard des terres des réserves des Indiens. Cette compétence est exercée en partie par le biais de la Loi sur les Indiens, qui établit un système d'attribution de parcelles individuelles. M. Kipping reviendra plus en détail sur ce régime.

Enfin, compte tenu de la compétence fédérale établie au paragraphe 91(24), les gouvernements provinciaux ne peuvent adopter de lois touchant les droits et les intérêts sur les terres des réserves indiennes, ce qui entraîne un certain nombre de conséquences importantes sur les questions de biens immobiliers matrimoniaux dans la réserve.

Il importe aussi de souligner à propos de ce paragraphe 91(24) qu'il n'inclut pas certaines questions qui relèveraient sinon de la compétence provinciale. À titre d'exemple, la Loi sur les Indiens comporte des dispositions visant les testaments et les successions, alors qu'autrement ce sont les gouvernements provinciaux qui légiféreraient en la matière. Autre exemple: la Loi sur la gestion des terres des Premières nations porte sur la question des biens immobiliers matrimoniaux, et il s'agit là d'une application de la compétence prévue au paragraphe 91(24).

Je vais maintenant laisser M. Kipping qui va poursuivre.

**Mr. Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:** Merci beaucoup, sénateurs, de nous accueillir ce matin.

J'aimerais vous parler brièvement des modes de possession des terres situées dans les réserves, mais je commencerai par vous parler du régime provincial et de ses différences avec celui qui s'applique dans les réserves.

Dans le régime provincial, la propriété en fief simple est une pratique courante. C'est le moyen habituel d'accès à la propriété, et il est régi par la loi provinciale. C'est un titre de propriété aliénable et transmissible par son détenteur au cours de

the power of disposition during life and descendancy to heirs upon death, and it is unlimited as to its duration, its disposition and its descendability. In all of these issues, in terms of the land ownership, provincial jurisdiction applies solely. That means that provincial matrimonial property law applies to this in total, both to real property and to property in general.

In moving to how issues work on-reserve, the overall process is governed through the Indian Act. Moving to slide 10, on-reserve, the federal Crown holds the underlying title and jurisdiction to lands. There are a number of on-reserve interests. The most common one used in a lot of First Nations' cases is what we refer to as common or general band lands. These lands are held in common for the use and benefit of the members, and I will talk a bit more about those in a moment. As Ms. Cornet indicated earlier, there are processes in the Indian Act which provide for the allotment of certificates of possession or certificates of occupation, which provide for a more recognized land tenure system in regards to reserve lands. There are also a number of First Nations across the country who use what is better known as custom or traditional holdings. I will go through these individually, but those are the three basic types of land systems recognized at this point in time.

If we move to the Indian Act, it sets out the regime for land administration and any of the allotments — as previously mentioned, allotments are found in sections 20, 22 and 27 of the Indian Act — and provides the Crown with the format and the process for which land allotments can be exercised. Crown administration under the Indian Act is for all allotments on-reserve. We approve the allotments, and the minister has an approval process; we approve the transfer of the allotments; we approve any estate transfers; the minister is responsible for the approval of any certificates of possession; and, last but not least, we have a significant role in ensuring that those documents or those allotments are registered within the Indian Land Registry.

The bottom line is that the federal government has the underlying title to the reserve land — and we go back to the comment that Ms. Cornet made respecting the division of powers between the provincial, under section 91(13), and the Indian Act, under section 91(24).

In general, briefly going through the principles, as I said earlier on, common or band lands are held for the use and benefit of all members — and I am referring to slide 12 here for the senators who are following along — often referred to as band lands. In these lands there are no individual interests. They are held for the use and benefit of the First Nations themselves, and the band councils will allot the use and the process under which the land ceases to be common or general band lands.

sa vie et à ses descendants après sa mort. Il n'est assorti d'aucune restriction en matière de durée, d'aliénation et de transmission des biens par voie de succession. Sur toutes ces questions de propriété des terres, la province a compétence législative exclusive. Autrement dit, le droit provincial en matière de biens matrimoniaux s'applique intégralement, qu'il s'agisse de biens immobiliers ou de biens en général.

En ce qui concerne maintenant la possession des terres dans les réserves, c'est une question qui est globalement régie par le biais de la Loi sur les Indiens. Comme vous le voyez sur cette diapositive n° 10, dans la réserve, c'est la Couronne fédérale qui détient le droit de propriété sous-jacent et la compétence législative. Il existe plusieurs intérêts dans la réserve. Le plus fréquemment utilisé dans bien des affaires concernant les Premières nations, c'est ce que l'on appelle les terres communes ou appartenant à la bande en général. Ces terres sont détenues en commun pour l'usage et le bien de tous les membres, et j'en parlerai un peu plus dans un instant. Comme l'a dit il y a quelques instants Mme Cornet, la Loi sur les Indiens comporte certains modes d'attribution de certificat de possession ou d'occupation, qui assure un régime plus reconnu de possession des terres des réserves. Certaines Premières nations ont aussi ce que l'on appelle un régime de possession traditionnel ou selon la coutume. Je vais aborder chacun de ces points individuellement, mais il s'agit là essentiellement des trois grands régimes fonciers reconnus à l'heure actuelle.

Pour en venir maintenant à la Loi sur les Indiens, cette loi établit le régime d'administration des terres et les attributions dans les réserves — comme nous l'avons déjà dit, la question des attributions est traitée aux articles 20, 22 et 27 de la Loi sur les Indiens — et confère à la Couronne le format et le processus de réalisation des attributions. L'administration de la Couronne en vertu de la Loi sur les Indiens vise toutes les attributions dans les réserves. Nous approuvons les attributions et le ministre a une procédure d'approbation; nous approuvons les transferts d'attributions; nous approuvons les transferts de successions; le ministre approuve les certificats de possession; et enfin, nous avons un rôle particulièrement important qui consiste à veiller à ce que ces documents ou ces attributions soient enregistrés dans le registre des terres indiennes.

En substance, c'est le gouvernement fédéral qui détient le titre sous-jacent sur les terres de réserve — et ceci nous ramène à la remarque de Mme Cornet à propos de la répartition des pouvoirs entre les autorités provinciales, en vertu du paragraphe 91(13) et la Loi sur les Indiens, en vertu du paragraphe 91(24).

En général, pour aborder rapidement les principes, comme je l'ai dit, les terres communes ou appartenant à la bande sont détenues pour l'usage et le bénéfice de tous les membres de la bande — et je me reporte ici à la diapositive 12 pour les sénateurs qui me suivent — et c'est ce qu'on appelle souvent les terres de la bande. Il n'existe aucun droit individuel sur ces terres. Elles sont détenues pour l'usage et le bénéfice des Premières nations elles-mêmes, et les conseils de bande attribuent les certificats de possession ou d'occupation et déterminent comment la terre cesse d'être une terre commune ou appartenant à la bande en général.

In doing so, they either allocate a certificate of possession — and this is on slide 13 — under section 20 of the Indian Act, which authorizes the allotment of lawful possession of land in a reserve to a band member by the band council and with the approval of the minister. It is very important to recognize that the issuance of certificates of possession is to members of the band and band members only. There are no certificates of possession allocated to non-band members or persons who are not members of that band. Under subsection 22, a certificate of possession can be issued.

Certificates of occupation are similar in the initial process to a certificate of possession, except that the minister may withhold approval of a certificate of possession and allow only temporary possession of the land itself. Under section 25, if the minister uses his allowance powers, he may issue a certificate of occupation for a period of up to two years. That certificate of occupation may be extended for a period of an additional two years, at which time either a certificate of possession will be allocated or the allotment will be terminated.

Slide 15 deals with the issue of customary and traditional allotments. Some First Nations do not use the Indian Act allotment process as their way of allocating use of the First Nations land. A customary allotment or a holding is band issued and is the First Nations' permission to use and occupy the land and is given to band member. We do not, as a federal department, approve or register those interests. They are exclusively the possession of the First Nation themselves, or the band. It is not a legal interest in the reserve land under the Indian Act, and we do not register any of those interests. They can only be held by families that are members of the band, and the method of receiving band-issued permission is not clear. Different First Nations use different ways of allocating custom holdings on-reserve.

In terms of how lands are affected by way of customary allotment, customary allotments are granted by the First Nations, usually through a band council resolution or by an oral agreement with a band member. That is why I say it is unclear how all First Nations allocate these interests. Sometimes they are to individuals and sometimes to families.

Band-issued permission to use and occupy is how that allotment is exercised. The land remains common or general band land. In other words, it remains as common lands to all of the band members. There are no obligations of the Crown in this matter. We do not register those interests, we do not approve of those, and there is no day-to-day administration of those interests by the Crown.

I will now ask Ms. Cornet to pick up on the application of provincial laws on reserves and how that flows over into the next process.

**Ms. Cornet:** Slide 17 addresses how provincial laws apply on reserves to Indians. The first slide discusses this point in terms of general legal principles. We know that provincial laws cannot apply to Indian reserve lands of their own force because of section 91(24). Also, provincial laws of general application can

En l'occurrence, ils peuvent attribuer un certificat de possession — et je suis maintenant à la diapositive 13 — en vertu de l'article 20 de la Loi sur les Indiens, qui autorise la possession légale d'une terre dans une réserve aux membres d'une bande si elle lui est accordée par le conseil de la bande avec l'approbation du ministre. Il est très important de souligner que les certificats de possession sont attribués aux membres de la bande et à eux seuls. Aucun certificat de possession n'est délivré à des personnes qui ne sont pas membres de la bande. En vertu du paragraphe 20(2), un certificat de possession peut être délivré.

Au départ, les certificats d'occupation sont analogues aux certificats de possession, excepté que le ministre peut différer son approbation et autoriser seulement la possession temporaire de la terre. En vertu du paragraphe 20(5), si le ministre exerce son pouvoir d'attribution, il peut délivrer un certificat d'occupation valide jusqu'à deux ans. La validité de ces certificats peut être prolongée de deux années supplémentaires, après quoi un certificat de possession est délivré ou il est mis fin à l'attribution.

La diapositive 15 concerne la question des attributions traditionnelles et selon la coutume. Certaines Premières nations n'utilisent pas le système d'attribution prévu par la Loi sur les Indiens. La possession ou l'attribution selon la coutume concerne la permission donnée par la bande d'utiliser et d'occuper des terres dans la réserve. L'approbation et l'enregistrement par notre ministère fédéral ne sont pas requis. Ces intérêts relèvent exclusivement des Premières nations elles-mêmes. Il ne s'agit pas d'intérêts dans la réserve en vertu de la Loi sur les Indiens, et nous n'enregistrons aucun de ces intérêts. Ils ne peuvent être détenus que par des familles membres de la bande et le mode d'attribution de la permission par la bande n'est pas clair. L'attribution de ces droits en vertu de la coutume dans les réserves varie suivant les Premières nations.

Pour ce qui est des répercussions de l'attribution selon la coutume, ces attributions sont accordées par les Premières nations, généralement par le biais d'une résolution du conseil de bande ou d'une entente verbale. C'est pour ça que je dis que le mode d'attribution de ces intérêts par les Premières nations n'est pas très clair. L'attribution est parfois conférée à un membre, et parfois à une famille.

La bande décerne une autorisation d'utiliser et d'occuper les terres, qui demeurent des terres communes ou appartenant à la bande en général. Autrement dit, ce sont des terres qui restent communes pour tous les membres de la bande. La Couronne n'a aucune obligation en la matière. Nous n'enregistrons pas ces intérêts, nous ne décernons aucune approbation et la Couronne n'administre en aucune façon ces intérêts.

Je vais maintenant demander à Mme Cornet de poursuivre avec l'application des lois provinciales aux réserves, qui constitue la partie suivante de notre exposé.

**Mme Cornet:** La diapositive 17 montre la façon dont les lois provinciales s'appliquent aux réserves. La première page concerne les principes juridiques d'ensemble. Nous savons que les lois provinciales ne peuvent s'appliquer pleinement aux terres des réserves indiennes en raison du paragraphe 91(24). Par ailleurs,

apply to Indians as people, as that is defined under the Indian Act, and this happens through the application of section 88 of the Indian Act, which provides for the application of provincial laws of general application to Indians. However, section 88 also provides that where there is a conflict between Indian Act provisions and those laws of general application of the province the Indian Act provisions will prevail. That also has implications for matrimonial property.

The next slide gets into the more specific matter of the division of powers and how it affects matrimonial property and matrimonial real property. We are looking at the results of two Supreme Court of Canada decisions, *Derrickson and Paul*. They are two separate cases that were heard together, and the decisions were rendered at the same time in 1966. From these cases, we know that those sections of provincial matrimonial property laws affecting real property cannot be applied to Indian reserve lands. These cases also determined, however, that provincial laws with respect to the division of the total package of matrimonial property, taking real property and personal property together, can be applied to Indians on reserve.

I will remind the committee of the legal distinction that is drawn between personal and real property. Matrimonial personal property is that property belonging to the family that is moveable, such as a car, money, cash in the bank, furniture, that kind of thing. Matrimonial real property, on the other hand, is land or things that are permanently attached to the land. Each of the provinces and territories has passed matrimonial property legislation defining exactly which property is considered to be matrimonial property, both with respect to real and personal property. I apologize for all those technicalities but, unfortunately, they do make a difference in this area of the law.

We know from *Derrickson and Paul* that while provincial matrimonial property law cannot affect the real property interests on-reserve, the courts can do the math of calculating how to apply the formulas that are in the provincial laws and determine what would be a proper division, be it an equal division or some other division of property in accordance with provincial law. The law can be applied to that extent on-reserve to Indians.

However, even to the extent that provincial laws can be applied to determine the math of what division might be, there are problems with respect to enforcement. One example is section 89 of the Indian Act, which exempts from legal execution, in terms of court orders, property of Indians on-reserve in terms of non-Indians. Non-Indians cannot have the property seized of Indians on-reserve, at least with respect to matrimonial property.

There are other legal consequences of the *Derrickson and Paul* cases. For example, on marriage breakdown, courts are not able to use provincial law to make orders of exclusive interim possession of a non-reserve family home. The courts also

les lois provinciales d'application générale sont applicables aux Indiens définis dans la Loi sur les Indiens, et plus précisément en vertu de l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui porte sur l'application des lois provinciales d'application générale aux Indiens. Toutefois, cet article 88 stipule qu'en cas de conflit entre les dispositions de la Loi sur les Indiens et les lois provinciales d'application générale, ce sont les dispositions de la Loi sur les Indiens qui prévalent. Ceci a aussi des répercussions sur la propriété matrimoniale.

Dans la diapositive suivante, nous entrons dans le détail de la division des pouvoirs et de ses répercussions sur la propriété matrimoniale et les biens immobiliers matrimoniaux. Nous examinons les résultats de deux décisions de la Cour suprême du Canada, les décisions *Derrickson et Paul*. Il s'agit de deux affaires distinctes qui ont été entendues ensemble et sur lesquelles la Cour s'est prononcée simultanément en 1966. D'après ces décisions, les articles relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux des lois provinciales sur les biens immobiliers ne s'appliquent pas aux terres des réserves. Toutefois, selon ces décisions, les lois provinciales qui prévoient le partage égal des biens immobiliers et personnels s'appliquent aux Indiens situés dans la réserve.

Permettez-moi de rappeler aux membres du comité la distinction juridique entre biens personnels et biens immobiliers. Les biens personnels matrimoniaux sont les biens meubles appartenant à la famille, par exemple la voiture, l'argent, les comptes bancaires, le mobilier, ce genre de choses, alors que les biens immobiliers matrimoniaux sont la terre ou ce qui est fixé de manière permanente à la terre. Les provinces et les territoires ont adopté des lois sur les biens matrimoniaux qui définissent exactement en quoi consistent les biens matrimoniaux tant immobiliers que personnels. Pardonnez-moi ces précisions techniques, mais malheureusement elles jouent un rôle important dans le droit en la matière.

Bien que, en vertu des décisions *Derrickson et Paul*, les lois provinciales sur les biens matrimoniaux ne s'appliquent pas aux intérêts à l'intérieur des réserves, les tribunaux peuvent utiliser les formules des lois provinciales pour déterminer une répartition équitable, qu'il s'agisse d'un partage égal ou d'une autre forme de répartition des biens en conformité de la loi provinciale. La loi peut s'appliquer dans cette mesure aux Indiens vivant dans les réserves.

Toutefois, même si l'on peut s'appuyer sur les lois provinciales pour déterminer la répartition éventuelle des biens, il reste le problème de l'application de ces décisions. Nous pouvons prendre comme exemple l'article 89 de la Loi sur les Indiens, qui exempte les biens des Indiens vivant dans la réserve de toute saisie au profit d'un non-Indien. Les non-Indiens ne peuvent pas faire saisir les biens d'Indiens vivant dans les réserves, tout au moins les biens matrimoniaux.

Les décisions *Derrickson et Paul* ont d'autres répercussions juridiques. Par exemple, en cas de dissolution du mariage, les tribunaux ne peuvent pas s'appuyer sur les lois provinciales pour rendre des ordonnances à l'égard de la possession exclusive du

cannot use provincial law to order partition and sale of on-reserve real property interests.

Slide 20 addresses laws in relation to family violence. We have some activity by both levels of government here. Six provinces and territories currently have passed family violence legislation intended to supplement protections that are available under the Criminal Code. They are intended to provide speedy access to protection and remedies without necessarily relying on a lawyer to get it. There are no reported cases on the issue, but there may be a problem with access to remedy of interim exclusive possession of the on-reserve family home if the same principles in *Derrickson* and *Paul* were applied to the provincial family violence legislation. However, as I said, there is no reported case that we are aware of on that point.

Finally, it is important to note that federal criminal law protections with respect to situations of family violence are fully applicable on reserves, for example, peace bonds, bail conditions and so on.

An important issue in this area, independent of what the black letter of the law might be with respect to matrimonial property, is enforcement. If you do have access to a court and to legal principles, a raft of enforcement issues affect people living on reserves. Some of these enforcement issues relate to family law generally. There are problems that you may see off-reserve as well as on-reserve.

There are enforcement issues that arise from the Indian Act itself with respect to enforcement of court orders, and I already referred to section 89 of the Indian Act. There are issues relating to the enforcement of First Nations laws such as bylaws or laws that First Nations are passing, whether under the Indian Act or some other authority.

There are issues with respect to access to Legal Aid, access to courts for people living in remote communities, and the need for police training in this area dealing with family law.

**Ms. Ginnish:** One issue that you had identified was the situation of women who are forced to leave reserves. The issue of matrimonial real property is not only a women's issue; it affects everyone living on reserves as parents, spouses and children.

Unfortunately, there is no national study that we are aware of concerning the reality of First Nations women being forced to leave reserves on the breakdown of a relationship. We do have some anecdotal testimonial evidence documenting their experiences and the experiences of their children who had to leave their on-reserve homes as a result of a marriage breakdown. That documentary anecdotal evidence relates to three things: First is the report of the Royal Commission on Aboriginal

foyer conjugal situé dans la réserve. Ils ne peuvent pas non plus s'appuyer sur les lois provinciales pour ordonner le partage et la vente des biens immobiliers situés dans la réserve.

La diapositive 20 porte sur les lois sur la protection contre la violence familiale. Les deux paliers de gouvernement sont actifs à cet égard. Six provinces et territoires ont adopté des lois sur la violence familiale destinées à compléter les protections prévues par le Code criminel. Elles doivent permettre aux personnes concernées d'avoir accès rapidement à la protection et au recours voulu sans nécessairement passer par un homme de loi. Il n'y a pas de cas déclarés dans ce dossier, mais l'accès à la possession exclusive du foyer conjugal situé dans la réserve peut être problématique aux termes de la législation provinciale relative à la protection contre la violence familiale si l'on se reporte aux principes énoncés dans les affaires *Derrickson* et *Paul*. Toutefois, je le répète, nous n'avons pas eu connaissance de cas déclarés en la matière jusqu'à présent.

Finalement, il convient de noter que les mesures de protection prévues dans le droit pénal concernant la violence familiale s'appliquent intégralement dans les réserves, par exemple, l'obligation de ne pas troubler l'ordre public, les conditions relatives au cautionnement, etc.

Dans ce domaine, une question importante ressort, peu importe ce que dit la lettre de la loi concernant les biens matrimoniaux, et c'est celle du respect de la loi. Si vous vous adressez aux tribunaux et que vous exigez l'application de principes juridiques, et que vous vivez dans une réserve, le respect de la loi pose toute une série de problèmes. Certains de ces problèmes ont trait au droit de la famille de manière générale. Il y a des problèmes qui se posent aussi bien en dehors de la réserve que dans la réserve.

Il y a des problèmes sur ce plan qui relèvent de la Loi sur les Indiens elle-même en ce qui concerne le respect des ordonnances judiciaires, et j'ai déjà mentionné l'article 89 de la Loi sur les Indiens. Il y a aussi les problèmes concernant le respect des lois des Premières nations, par exemple les règlements administratifs ou les lois qu'adoptent les Premières nations, que ce soit en vertu de la Loi sur les Indiens ou d'une autre autorité.

Il y a aussi les problèmes concernant l'accès à l'aide juridique et aux tribunaux pour les personnes qui vivent dans des localités éloignées, et il faut former la police au droit de la famille dans ce domaine.

**Mme Ginnish:** Vous avez mentionné la situation de ces femmes qui sont obligées de quitter la réserve. La question des biens immobiliers matrimoniaux ne touche pas seulement les femmes; c'est une question qui touche tous ceux qui vivent dans la réserve, c'est-à-dire parents, époux et enfants.

Malheureusement, aucune étude nationale n'a été faite à notre connaissance sur le sort réservé aux femmes des Premières nations qui sont obligées de quitter la réserve après la rupture de leur union. Nous avons des témoignages personnels qui documentent les expériences des femmes et de leurs enfants qui ont dû quitter leur foyer dans la réserve parce que le couple s'était désuni. Ces témoignages se retrouvent dans trois documents: il y a d'abord le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones; il y

Peoples. We also have the report of the special representative on the protection of First Nations women's rights. We have, finally, a just-released report entitled, "Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime," by Karen Abbott, which we are providing to you today.

The royal commission concluded that, while there was no prohibition against women owning property through a certificate of possession, there certainly was a perception that women were not entitled to hold certificates of possession. The commission suggested that that perception is as a result of a history of legislation that has excluded women over time.

The royal commission also concluded that there are problems in situations where a woman is a victim of domestic violence. The male partner's control of the residence in those situations can become very problematic. If a woman who has been a victim of domestic violence wishes to have sole occupancy of the marital home, she must launch a civil action. If the marital home is on-reserve, the provincial court is unable to handle the case because it falls within the federal jurisdiction over lands reserved for Indians. At the same time, as we are aware, federal legislation to deal with this matter does not exist.

Consequently, women in these situations have no alternative but to leave the marital home. Given the shortage of housing on most reserves, women usually have to choose between moving in with relatives on the reserve and perhaps living in an overcrowded situation and choosing to leave the community all together. The physical abuse that the woman has suffered is then compounded by the loss of her home, as well as her extended family and her familiar surroundings. The royal commission heard a great deal about those issues in the representations from Aboriginal women.

The royal commission concluded that First Nations should have inherent jurisdiction over marriage and property rights. The royal commission saw that as part of the core area of First Nations' inherent jurisdiction. They also noted that many First Nations women who appeared before them wanted to see a review of residency bylaws to ensure that residency bylaws did not unfairly affect a particular group. Here they were particularly concerned about women who had been reinstated to band membership under Bill C-31 and whether residency bylaws passed by First Nations after Bill C-31 would restrict their access to residence on-reserve.

There was also a need to ensure that interaction under residency bylaws, with band membership codes, by which First Nations can decide who is a member of the band, do not operate jointly to exclude people that they should not.

a aussi le rapport de la représentante spéciale sur la protection des droits des femmes des Premières nations; et nous avons enfin ce rapport qui vient d'être publié et qui s'intitule «Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime» de Karen Abbott, dont nous vous remettons copie aujourd'hui.

La commission royale a conclu que même si rien n'interdisait à une femme de posséder des biens immobiliers et d'avoir un certificat de possession, il est certain que la perception était qu'une femme n'avait pas le droit d'avoir un certificat de possession. La commission a laissé entendre que cette perception résulte d'un passé juridique qui a longtemps exclu les femmes.

La commission royale a également conclu que des problèmes se posent dans les situations où la femme est victime de violence conjugale. Le fait que ce soit le conjoint qui contrôle la résidence dans ces situations peut causer beaucoup de problèmes. Si la femme qui a été victime de violence conjugale désire être la seule occupante du foyer conjugal, elle doit intenter des poursuites au civil. Si le foyer conjugal se trouve dans la réserve, la cour provinciale n'est pas habilitée à entendre l'affaire étant donné qu'elle relève de la compétence fédérale sur les terres réservées pour les Indiens. Et comme nous le savons, il n'existe pas de loi fédérale traitant de telles questions.

En conséquence, les femmes dans ces situations n'ont d'autre choix que de quitter le foyer conjugal. Étant donné la pénurie de logements dans la plupart des réserves, ces femmes ont habituellement le choix entre aller s'installer chez des parents dans la réserve, et peut-être vivre dans un logement encombré, et décider de quitter la réserve tout simplement. Les sévices dont cette femme a été l'objet sont alors alourdis par la perte de son foyer ainsi que la rupture avec sa famille élargie et un milieu familial. La commission royale a entendu de nombreux témoignages de femmes autochtones à ce sujet.

La commission royale a conclu que les Premières nations devaient avoir la compétence inhérente en matière de mariage et de droits de propriété. La commission royale y voyait un élément essentiel de la compétence inhérente des Premières nations. Elle a également fait remarquer qu'un grand nombre de femmes des Premières nations qui avaient témoigné devant elle voulaient que l'on révise les règlements relatifs à la résidence pour s'assurer que ceux-ci n'aient pas pour effet de traiter injustement un groupe en particulier. Elles se préoccupaient tout particulièrement des femmes qui avaient repris leur statut de membres de la bande en vertu du projet de loi C-31, et elles craignaient que les règlements relatifs à la résidence adoptés par les Premières nations dans la foulée du projet de loi C-31 ne limitent leur accès à la résidence dans la réserve.

On voulait s'assurer que l'interaction des règlements administratifs comportant des codes de résidence, qui permettent aux Premières nations de décider qui peut être membre de la bande, n'ait pas pour effet d'exclure des personnes qui avaient des droits.

The special representative's report, which I referred to earlier, was submitted to our minister on January 18, 2001. I understand you have received a copy of the report. For that report, the special representative held 17 focus group sessions across the country, including a total of 288 First Nation women participants.

Some of the women who spoke to the special representative raised the issue of unfair band housing policies. For example, some First Nations stipulate that you can only have one housing allotment per family. If there is a marriage breakdown and if the woman in question does not receive possession of the matrimonial home, she cannot automatically get another home or house on the reserve since, according to that First Nation housing policy, the allotment has already been made for that family. If the man is in the house, that is a housing allotment.

There is also an issue of difficulty in terms of securing alternative housing on the reserve if she must leave the matrimonial home. There is a chronic housing shortage on reserves. Not every reserve has interim housing. There certainly is difficulty in securing alternative housing.

Women who spoke to the special representative also spoke to the fact that there is no protection of the family home during marriage or on separation. In some situations, a spouse could sell the matrimonial home without the permission of his wife if there were no joint certificate of possession.

Some women also raised the issue of inability to get band membership. Take the example of a First Nations woman from one community who marries a First Nations man from another community. In some occasions, the husband's First Nation community will not accept the wife as a member of the band. In that situation, she does not even have the opportunity of holding an interest in property on that First Nation's community's reserve because she is not a member of that band. That was another issue some women raised.

You also have First Nations communities where no certificates of possession are actually issued. Some First Nations communities, as Mr. Kipping said previously, have traditional holdings. In those situations, the housing and the land allotment may be at the discretion of the chief or the council. There is no security in terms of tenure.

The Abbott report is being provided to you today. This is a study that was undertaken in British Columbia involving 29 Aboriginal women who were willing to share their experiences with us. There were some very interesting findings as a result of that report.

First, we found that, for the most part, common-law relationships were more prevalent than actual legal marriages. Of the 29 women who were part of this study, 52 per cent of them had common-law relationships and only 38 per cent were legally married. The vast majority, 86 per cent, had no awareness of the

Le rapport de la représentante spéciale, que j'ai mentionné plus tôt, a été remis à notre ministre le 18 janvier 2001. Je crois savoir que vous en avez reçu copie. Pour rédiger son rapport, la représentante spéciale a organisé 17 séances de concertation un peu partout au pays, et a entendu au total 288 femmes des Premières nations.

Certaines d'entre elles qui ont parlé à la représentante spéciale ont mentionné des politiques des bandes sur le logement non inéquitables. Par exemple, certaines Premières nations stipulent que l'on ne peut attribuer qu'un seul logement par famille. S'il y a dissolution du mariage et que la femme n'entre pas en possession du foyer conjugal, elle ne peut pas automatiquement obtenir un autre logement dans la réserve étant donné qu'en vertu de la politique sur le logement de cette Première nation, cette famille a déjà reçu son logement. Si c'est l'homme qui occupe le logement, on considère qu'il y a eu attribution du logement à la famille.

Il y a aussi la difficulté d'obtenir un autre logement dans la réserve si la femme doit quitter le foyer conjugal. La pénurie de logements dans les réserves est chronique. Ce ne sont pas toutes les réserves qui disposent de logements provisoires. Chose certaine, la femme a du mal à obtenir un autre logement.

Les femmes qui ont parlé à la représentante spéciale ont également fait état du fait que le logement familial n'est nullement protégé pendant le mariage ou après la séparation. Dans certaines situations, le conjoint peut vendre le foyer conjugal sans la permission de sa femme s'il n'existe pas de certificat conjoint de possession.

Certaines femmes ont également fait état de leur impuissance à devenir membres de la bande. Prenez l'exemple d'une Autochtone d'une certaine communauté qui épouse un Autochtone d'une autre communauté. Dans certains cas, la Première nation du mari ne donnera pas le statut de membre de la bande à la femme. Dans une telle situation, elle ne peut même pas détenir un intérêt dans une propriété dans la réserve de cette Première nation, étant donné qu'elle n'est pas membre de la bande. C'est un autre problème que certaines femmes ont soulevé.

Vous avez également ces Premières nations qui n'émettent aucun certificat de possession. Certaines Premières nations, comme l'a dit M. Kipping plus tôt, conservent le régime foncier selon la tradition. Dans une telle situation, l'attribution des logements et des terres peut se faire à la discrétion du chef ou du conseil. Il n'existe aucune certitude en ce qui concerne le droit de propriété.

Nous vous remettons aujourd'hui le rapport Abbott. Il s'agit d'une étude qui a été entreprise en Colombie-Britannique où 29 femmes autochtones ont accepté de nous faire part de leurs expériences. Ce rapport débouche sur des constatations très intéressantes.

Nous avons d'abord constaté que, dans l'ensemble, il y a plus d'unions de fait que de mariages légaux. Des 29 femmes qui ont pris part à cette étude, 52 p. 100 vivaient en union de fait et seulement 38 p. 100 étaient légalement mariés. La vaste majorité d'entre elles, soit 86 p. 100, n'avaient aucune idée des règles

rules relating to the division of matrimonial real property once marriage broke down. They had no knowledge whatsoever of anything related to matrimonial real property.

Those women cited many factors for leaving the reserve when the marriage broke down. They spoke about the lack of housing, concerns about financial security, and the lack of both educational and employment opportunities once they could no longer rely on their spouses for support. One very interesting factor is that 72 per cent of those women left their reserve communities immediately on separation and the majority of them left because of domestic violence. That suggests a close link between leaving a community and the issue of domestic violence.

For the most part, there was no equitable division of matrimonial real property for these women even though 76 per cent of them had jointly held certificates of possession with their husbands.

They spoke to many unexpected changes, both negative and positive, once they had to leave the community. On the negative side, these women spoke to the loneliness they felt after they left the community, their sense of cultural alienation. There was in some instances denial of support from the First Nations community they left. They all had financial concerns.

On the positive side, some of them did feel a higher degree of security once they had left an abusive situation. They felt safer. In some cases, they had better access to employment and to educational opportunities. Some of them spoke to an increase in their feelings of self-esteem. Realizing they could take care of themselves and their children on their own, outside of community, gave them that sense.

However, what was disappointing to find out was that, of these women, 79 per cent of them were not receiving any financial support at all from their ex-partners. In some situations, their ex-partner was not working, but in others, their partner was employed. Notwithstanding that fact, they were not receiving any support.

**Ms. Cornet:** We are down to the last two slides.

To wrap things up, we now see there is a partial application of provincial matrimonial property regimes, and this is a result of lack of access to rights and remedies on-reserve that you would see off-reserve.

There appears to be a need to determine the respective roles of First Nations federal and provincial governments in law-making in this area. With respect to matrimonial real improvement, there are cultural and self-government issues to consider. There are some important Indian Act land regime issues, such as custom allotment. There are general matrimonial real property policy issues, issues that any government with responsibility to address matrimonial property would have to deal with, such as the treatment of common-law relationships, among others.

régissant le partage des biens immobiliers matrimoniaux en cas de rupture du mariage. Elles n'avaient pas la moindre idée de ce qui constitue les biens immobiliers matrimoniaux.

Ces femmes ont fait état des nombreux facteurs qui les avaient incitées à quitter la réserve, une fois leur union dissoute. Elles ont parlé du manque de logements, de leurs inquiétudes relativement à la sécurité financière et du manque de possibilités en matière d'éducation et d'emploi, une fois qu'elles se trouvaient privées du soutien de leur conjoint. Facteur très intéressant, 72 p. 100 de ces femmes ont quitté la réserve immédiatement après la séparation, et la majorité d'entre elles sont parties à cause de la violence conjugale. Ce qui démontre l'existence d'un lien étroit entre le fait de quitter la réserve et la violence conjugale.

La majorité de ces femmes n'ont pas eu droit à un partage équitable des biens immobiliers matrimoniaux, même si 76 p. 100 d'entre elles détenaient un certificat de possession conjointe avec leur mari.

Elles ont évoqué beaucoup de changements imprévus, à la fois positifs et négatifs, après avoir été forcées de quitter la collectivité. Du côté négatif, elles ont parlé de solitude et leur sentiment d'aliénation culturelle. Dans certains cas, la collectivité autochtone qu'elles avaient quittée avait refusé de les soutenir financièrement. Toutes avaient des problèmes d'argent.

Du côté positif, certaines d'entre elles se sentaient plus en sécurité depuis qu'elles avaient quitté un conjoint violent. Elles se sentaient moins en danger. Dans certains cas, elles avaient plus de chance de trouver un emploi ou de faire des études. Certaines d'entre elles ont dit avoir une meilleure estime de soi. Cela venait du fait qu'elles se rendaient compte qu'elles pouvaient s'occuper d'elles-mêmes et de leurs enfants toutes seules, à l'extérieur de la réserve.

Ce qu'il a été décevant de constater, toutefois, c'est que 79 p. 100 de ces femmes ne recevaient aucune aide financière de la part de leur ex-conjoint. Dans certains cas, celui-ci n'avait pas de travail mais dans d'autres, il en avait. Malgré cela, elles ne recevaient aucune aide financière.

**Mme Cornet:** Nous en sommes aux deux dernières diapos.

Pour conclure, nous avons constaté que l'on ne fait qu'appliquer partiellement les régimes provinciaux relatifs aux biens immobiliers, ce qui résulte en un manque d'accès à certains droits et recours dans les réserves alors que ceux-ci existent à l'extérieur.

Il semble qu'il faudra déterminer les rôles respectifs des lois des Premières nations et des lois fédérales et provinciales dans ce domaine. Si l'on veut apporter de véritables améliorations sur le plan matrimonial, il faudra tenir compte de questions liées à la culture et à l'autonomie gouvernementale. Il y a des problèmes importants liés au régime foncier au sens de la Loi sur les Indiens, notamment l'attribution selon la coutume. Il y a des questions de politique liées aux biens immobiliers matrimoniaux et quel que soit le gouvernement de qui ils relèvent, celui-ci devra s'y attaquer, comme le traitement à accorder aux unions de fait, notamment.

With that, I am sure you have a good idea now that there are many complexities to this issue. We are looking forward to seeing your final report. We are pleased to answer any questions you may have.

**Senator Beaudoin:** Thank you. I am impressed by your research. It is not an easy problem. However, it is an important one.

I agree generally with your presentation. I agree that there are two main heads of power. One is federal, of course, section 91(24). We agree with that. It is very strong. The other is the provincial section 92(13), which is of importance but not as strong. We both agree with this. Does the fact that we have a province with a civil code, which is Quebec, and other provinces with a common-law system raise any problem in practice when the provincial power may apply? For example, a certain case may come under provincial legislation. Does the mere fact that one province has a civil code and the others have a common-law system, and that the two systems may be a little bit different, cause any problems in practice? I suspect not, but I should like to know.

**Ms. Cornet:** I personally have not examined the issue of the civil code in any detail in that regard, but I think the larger issue is that in each of the provinces there is a matrimonial property regime that was intended to be comprehensive and designed to apply to a total package of real and personal property, however conceived and defined, whether under the civil code in Quebec or under a statute in a common-law jurisdiction. As a result of the Constitution, the Indian Act and all of the legal aspects we spoke to this morning, it applies in a fractured way on reserves. A system that was intended to be complete and comprehensive, at least to a large extent, is certainly far from that. That applies to any province.

There may be some very particular issues in Quebec, but I certainly would not have any kind of expertise to speak to them.

**Senator Beaudoin:** I do not know if there are in practice. It may be perhaps that there is no problem. If ever one occurs, we would have to settle it. However, I do not anticipate any difficulty there. It happens very often that the end results in civil law and in common law are the same. However, we are taking different routes, which is not bad, because the two systems work together very well.

The second question relates to the constitutional amendment of 1983. As far as I remember, the purpose of that constitutional amendment was to give full equality to men and women. We already have this in section 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The laws of Canada and all the provinces apply equally to men and women. It cannot be better. It is probably the best article of the Constitution.

However, what about the Indian world? Is it exactly the same thing? I am inclined to think so. You have done research that is impressive. My question is this: Is it the same thing?

Cela dit, j'imagine que vous avez une bonne idée de la complexité du dossier. C'est avec un grand intérêt que nous lirons votre rapport final. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Merci. Je suis impressionné par la qualité de vos recherches. Ce n'est pas un problème facile. Mais c'est un problème important.

En général, je suis d'accord avec ce que vous dites. Comme vous, je pense qu'il y a deux sources de pouvoir. Il y a d'abord le paragraphe 91(24), évidemment, de nature fédérale. Nous sommes d'accord avec ça. C'est très fort. L'autre de nature provinciale — le paragraphe 92(13) —, qui est important mais pas aussi fort. Nous sommes tous les deux d'accord là-dessus. Est-ce que le fait qu'il y a une province où existe un code civil, le Québec, et que d'autres provinces ont un régime de common law soulève des problèmes dans la pratique lorsque le pouvoir provincial peut s'appliquer? Par exemple, un cas particulier peut relever des lois provinciales. Est-ce que le simple fait qu'une province en particulier a un code civil et que les autres ont un régime de common law, et que les deux systèmes puissent être un peu différents, cause des problèmes dans la pratique? J'imagine que non, mais j'aimerais le savoir.

**Mme Cornet:** Je n'ai pas moi-même examiné la question du Code civil de façon détaillée à cet égard, mais je pense que la grande question est que dans chacune des provinces, il existe un régime de biens matrimoniaux qui devait être complet et s'appliquer à l'ensemble des biens immobiliers et personnels, quelle que soit leur définition, soit dans le Code civil québécois, soit dans une loi dans un territoire en régime de common law. A cause de la Constitution, de la Loi sur les Indiens et de tous les aspects juridiques que nous avons évoqués ce matin, cela s'applique de façon fragmentée dans les réserves. Un système qui devait être complet et global, en tout cas dans une grande mesure, est bien loin de l'être. C'est le cas dans chaque province.

Il y a peut-être des problèmes particuliers au Québec, mais je ne suis pas qualifiée pour en parler.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne sais pas s'il y en a dans la pratique. Peut-être n'y a-t-il pas de problème. S'il devait en apparaître un, il faudrait le régler. Toutefois, je n'anticipe aucune difficulté ici. Il arrive très souvent que le résultat en droit civil et en common law soit le même. Nous empruntons un chemin différent, ce qui n'est pas une mauvaise chose, parce que les deux systèmes fonctionnent très bien ensemble.

Ma deuxième question porte sur l'amendement constitutionnel de 1983. Si je me souviens bien, l'objet de cet amendement constitutionnel était d'accorder l'égalité pleine et entière aux hommes et aux femmes. Cela se trouve déjà à l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés. Les lois du Canada et de toutes les provinces s'appliquent également aux hommes et aux femmes. On ne saurait trouver mieux. C'est sans doute le meilleur article de la Constitution.

Qu'en est-il toutefois du monde indien? Est-ce exactement la même chose? Je suis enclin à le croire. Vous avez fait une recherche impressionnante. Ma question est la suivante: Est-ce la même chose?

**Ms. Cornet:** With respect to equality rights as between men and women, there would be several provisions of the Constitution that would be relevant to First Nations people on reserves. You mentioned section 28. There is section 15 in the Charter. Outside the Charter is section 35 in relation to Aboriginal and treaty rights, which has a specific section guaranteeing those Aboriginal and treaty rights equally to male and female persons.

The situation here is how to apply equality in a context where the law is simply not applying. What the relationship is between equality rights and the non-application, litigation is ongoing where that very thing is at stake. I will not be commenting on that.

**Senator LaPierre:** I am sorry, I did not understand what you told us. There are all these rights written in the Canadian Constitution but they are not applicable because there is no jurisdiction to apply them?

**Ms. Cornet:** No, I am saying that the answer to how those apply to the situation of matrimonial property on-reserve is currently being litigated in a court case against the federal government. Therefore, I was not going to comment on it.

**Senator Beaudoin:** The purpose of my question is this. I agree entirely that we will do a good job on this. However, in your research, and you work very well, can we not give more attention to the constitutional amendment of 1983? If it is in the Constitution itself, it is much stronger than an ordinary law, a principle of common law, or a principle of the civil code. If it is the Constitution, it cannot be more important.

I would suggest that this point be dealt with, perhaps not today, but in the days to come, as there should be no difference between an Indian woman and another woman, in my own opinion. If there is a difference, it is to give the collective rights that belong to the Aboriginal nations. That is another thing. If it is more, I accept that. If rights are not equal between Aboriginal and non-Aboriginal women, we should deal with that.

I rely on you because you are the experts in that field. It is a comment, but it is a question also.

**Ms. Ginnish:** That is certainly something we can raise with our legal people in terms of future policy-related research that we can do.

Getting back to your earlier point when you were talking about the Civil Code in Quebec, you will be interested to know that we are working with the Native Women's Association of Quebec to undertake a study of the application of the Civil Code in terms of matrimonial property on reserves in Quebec. They are undertaking a study for us, which unfortunately will not be ready until likely January, but we will have some information on that.

**Senator Beaudoin:** Perhaps you may press them and have it for December.

**Mme Cornet:** En ce qui concerne les droits à l'égalité entre hommes et femmes, plusieurs dispositions de la Constitution s'appliquent aux Autochtones qui vivent dans les réserves. Vous avez parlé de l'article 28. Il y a l'article 15 de la Charte. À l'extérieur de la Charte, il y a l'article 35 en ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités, qui comporte un passage précis qui garantit les droits ancestraux et issus de traités également aux hommes et aux femmes.

Le problème ici est de savoir comment appliquer l'égalité dans un contexte où la loi ne s'applique pas. Ce qui est en jeu, c'est le rapport entre les droits à l'égalité et la non-application; c'est sur ce point que porte un procès. Je n'en parlerai pas davantage.

**Le sénateur LaPierre:** Je suis désolé, je n'ai pas compris ce que vous venez de nous dire. Il y a tous ces droits qui figurent dans la Constitution canadienne, mais ils ne s'appliquent pas parce qu'il n'y a pas de juridiction pour les appliquer?

**Mme Cornet:** Non, je dis que la réponse à la façon dont ils s'appliquent à la situation des biens matrimoniaux dans les réserves fait actuellement l'objet d'un procès contre le gouvernement fédéral. Je vais donc m'abstenir d'en parler.

**Le sénateur Beaudoin:** Le but de ma question est celui-ci. Comme vous, je suis convaincu que nous allons faire du bon travail dans ce dossier. Toutefois, dans vos recherches, et vous avez fait de l'excellent travail, ne peut-on pas accorder plus d'attention à l'amendement constitutionnel de 1983? Si c'est dans la Constitution, c'est beaucoup plus fort qu'une loi ordinaire, un principe de common law ou un principe de droit civil. Si c'est la Constitution, ça ne peut pas être plus important.

Je proposerais que cette question soit traitée peut-être pas aujourd'hui mais dans les jours à venir, puisqu'il ne devrait y avoir aucune différence entre une Autochtone et une autre femme, à mon avis. S'il y en a une, elle doit avoir pour but de lui accorder les droits collectifs qui appartiennent aux peuples autochtones. C'est une autre chose. Si c'est plus, je l'accepte. Si les droits ne sont pas les mêmes entre les femmes autochtones et les femmes non autochtones, il faut y remédier.

Je me fie à vous parce que vous êtes les experts dans le domaine. C'est une observation de ma part mais c'est aussi une question.

**Mme Ginnish:** Il est certain que l'on peut poser la question à nos juristes pour orienter nos travaux de recherche sur les orientations stratégiques.

Pour revenir à ce que vous disiez tout à l'heure à propos du Code civil québécois, vous serez sans doute intéressé de savoir que nous travaillons avec l'Association des femmes autochtones du Québec dans le but d'entreprendre une étude sur l'application du Code civil, en ce qui concerne les biens matrimoniaux dans les réserves au Québec. Elles entreprennent une étude pour nous, qui ne sera malheureusement pas prête avant janvier, j'imagine, mais nous aurons de l'information sur le sujet.

**Le sénateur Beaudoin:** Peut-être pourriez-vous insister pour que ce soit prêt pour le mois de décembre.

**Ms. Ginnish:** We will certainly do our best.

**Senator Beaudoin:** I would like to see that, if it is possible.

**Senator Jaffer:** I have found your presentation useful.

One thing I should like to understand is the reasons for just issuing a certificate of occupation and not a certificate of possession.

**Mr. Kipping:** If I may, is it possible that my learned friend may answer, Mr. Serge Larose?

**The Chairman:** Mr. Serge Larose, for the advice of the committee, is a senior adviser to Indian Affairs. He is a retired former manager of lands and environment.

[Translation]

**Mr. Serge Larose, Senior Advisor, Retired former Manager, Lands and Environment Branch, Department of Indian and Northern Affairs of Canada:** This section provides that a certificate of possession is issued in cases where there is full possession. However, a certificate of occupation is issued where certain conditions apply. A certification of occupation would be issued for two years for the building of a house, for example.

[English]

If there is a need to build a house, if there is a condition attached to that actual issuance, until that condition is met they will not issue a full and complete certificate of possession.

**Senator Jaffer:** This is completely in the discretion of the minister, and has nothing to do with the band council, for example, from what I understand, because the house has not been built or some restrictions like that?

**Mr. Larose:** In most cases, the band council manages the housing program, so they are the ones who actually put together the band council resolution with the condition on it that the house may be built within a two-year period. It originates from the band council, yes.

**Senator Jaffer:** Are certificates of possession or occupation now issued in joint names if the people are married, or is it automatically still in the name of the husband? I want to understand the history. It was in the name of the man normally, and I know the history, it was the same for all women. However, has there been a change in practice?

**Mr. Larose:** In some bands, depending on the advancement of the band — in most cases in the past, the common practice was for the lands to be allotted to the male member only. This has evolved in some communities. Houses are being built and often the two parties participate in paying for it, paying the mortgage. Given the new mortgage availability reserve, there is more and more of a trend to have both names on the certificate of possession.

**Mme Ginnish:** Nous allons faire de notre mieux.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est quelque chose que j'aimerais voir, si possible.

**Le sénateur Jaffer:** J'ai trouvé votre exposé fort utile.

Il y a une chose que j'aimerais comprendre: pourquoi émet-on seulement un certificat d'occupation et non un certificat de possession?

**Mr. Kipping:** Serait-ce possible de laisser à mon éminent collègue, M. Serge Larose, le soin de répondre?

**La présidente:** M. Larose, pour la gouverne du comité, est conseiller supérieur aux Affaires indiennes. Il est un ancien gestionnaire des terres et de l'environnement et il est à la retraite.

[Français]

**M. Serge Larose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:** Un certificat de possession est émis, selon cet article, lorsqu'il y a prise de possession complète. Alors qu'un certificat d'occupation est émis lorsque celui-ci est sujet à une condition. Le certificat d'occupation sera émis pour une période de deux ans, par exemple, pour la construction d'une maison.

[Traduction]

Si l'on estime nécessaire de bâtir une maison, s'il y a une condition assortie à l'émission, jusqu'à ce que cette condition soit satisfaite, on n'émettra pas de certificat complet de possession.

**Le sénateur Jaffer:** Cela relève entièrement de l'appréciation du ministre et n'a rien à voir avec le conseil de bande, par exemple, d'après ce que j'ai compris, parce que la maison n'a pas été bâtie ou pour d'autres restrictions comme celle-là?

**Mr. Larose:** Dans la plupart des cas, c'est le conseil de bande qui gère le programme de logement; c'est donc lui qui rédige la résolution du conseil assortie de la condition que la maison pourra être bâtie dans un délai de deux ans. Cela vient effectivement du conseil de bande.

**Le sénateur Jaffer:** Est-ce que les certificats de possession ou d'occupation sont aujourd'hui délivrés conjointement si les personnes sont mariées ou sont-ils toujours rédigés d'office au nom du mari? Je veux comprendre le cheminement. Auparavant, c'était au nom de l'homme et je suis au courant de l'évolution, c'était la même chose pour toutes les femmes. Mais y a-t-il eu un changement dans la pratique?

**Mr. Larose:** Dans certaines bandes, selon le degré d'avancement de la bande — dans la plupart des cas dans le passé, l'usage était d'attribuer les terres uniquement aux hommes. Cela a évolué dans certaines collectivités. Des maisons sont bâties et il arrive souvent que les deux parties la financent et paient l'hypothèque. Vu la nouvelle réserve au titre des hypothèques, la tendance est de plus en plus de faire figurer les deux noms sur le certificat de possession.

There are two ways this is done — joint tenancy and tenancy in common. In joint tenancy, a house automatically reverts at death to the surviving joint tenant. In tenancy in common, it goes to your heirs. Basically, that is the difference.

**Mr. Kipping:** We have done some work in this area. Of the 40,520-plus reported active certificates of possession we currently have, over half, 54 per cent, belong to male possessors; 46 per cent are in the name of the female. As well, many of them are in joint tenancy. An increasing number of First Nations are allocating certificates of possession in joint tenancy now.

**Senator Jaffer:** Matrimonial property for women generally in Canada is fairly new. In the discussions following *Murdock* about women's rights and equal rights, was there any discussion for Aboriginal women on reserve?

**Ms. Ginnish:** Not that we are aware of, no.

**Senator Jaffer:** Would you be in favour of provincial rights applying if the legislation were to change, that is, the exact provincial rights applying on reserves?

**Ms. Ginnish:** That is a difficult question to answer because regardless of the regime that is brought forth, it would have to be able to deal with all the different situations we have on reserves currently. We would not only have to worry about lands that are administrated under the Indian Act, but we also would have to take a look at the issue of land that is allocated through custom and traditional allotment, if there were a means by which provincial legislation could take into consideration all the variations.

**Senator Jaffer:** The challenge is, as you said, that there are many more common-law relationships, and in my province, in British Columbia, in common-law relationships, the rights do not apply.

[Translation]

**Senator Lapierre:** On the issue of the relationship between the law in Quebec and the law in the other provinces, mention was made of the fact that a report was supposed to be prepared in 2002.

[English]

Consequently I beg of you to use your authority, or the minister's authority or God's authority, to ensure that we have this by November, because if we do not have it by November it is useless. It is very important for us to understand this question.

I would think that I live in a country where there are absolutely no human rights. I would think that I live in a country where men and women are not equal. I find this utterly and completely scandalous. I do not understand how it is that, for the past 134 years, women have been penalized for being women and continue to suffer extreme hardships.

Il y a deux façons dont cela se fait — la location conjointe et la location commune. Dans la location conjointe, au décès, la maison revient automatiquement au locataire conjoint survivant. Dans la location commune, elle va à vos héritiers. Essentiellement, c'est la différence.

**M. Kipping:** Nous avons fait des recherches dans ce domaine. Sur les quelque 40 520 certificats de possession valables qui nous ont été signalés, plus de la moitié, 54 p. 100, appartiennent à des hommes; 46 p. 100 sont au nom de la femme. De plus, beaucoup d'entre eux sont en location conjointe. Un nombre croissant de Premières nations attribuent des certificats de possession en location conjointe.

**Le sénateur Jaffer:** Les biens matrimoniaux pour les femmes en général au Canada, c'est quelque chose de nouveau. Dans les discussions qui ont suivi la décision *Murdock* concernant les droits des femmes et les droits et l'égalité, a-t-il été question des femmes autochtones dans les réserves?

**Mme Ginnish:** Pas que nous sachions, non.

**Le sénateur Jaffer:** Souhaiteriez-vous que les droits provinciaux s'appliquent si la loi devait changer, c'est-à-dire les droits provinciaux tels qu'ils sont appliqués dans les réserves?

**Mme Ginnish:** Il est difficile de vous répondre parce que, quel que soit le régime qui sera appliqué, il faudrait qu'il puisse convenir à toutes les situations différentes qui existent dans les réserves actuellement. Il faudrait se soucier non seulement des terres administrées en vertu de la Loi sur les Indiens, mais aussi examiner la question des terres qui sont attribuées en vertu de la coutume et des traditions, s'il y avait un moyen par lequel la législation provinciale pouvait tenir compte de toutes les variantes.

**Le sénateur Jaffer:** La difficulté, comme vous l'avez dit, c'est qu'il y a beaucoup plus d'unions de fait et, dans ma province de la Colombie-Britannique, les droits ne s'appliquent pas à ce genre d'union.

[Français]

**Le sénateur Lapierre:** Dans le rapport sur la question des relations entre le droit de la province de Québec et celui des autres provinces, on mentionnait qu'un rapport devait être préparé en l'an 2002.

[Traduction]

Je vous implore donc d'user de votre autorité, ou celle du ministre ou celle de Dieu, pour vous assurer que nous aurons ceci d'ici au mois de novembre, sans quoi ce sera inutile. Il est très important que nous comprenions la problématique.

On croirait que l'on vit dans un pays où il n'y a aucun droit de la personne. On croirait que l'on vit dans un pays où les hommes et les femmes ne sont pas sur un pied d'égalité. Je trouve cela tout à fait scandaleux. Je ne comprends pas comment il se fait que depuis 134 ans les femmes sont pénalisées parce qu'elles sont des femmes et continuent de subir des épreuves terribles.

I lived in British Columbia for 15 years, and I made programs on this. We even made programs before you born on "This Hour Has Seven Days" on this very question of the rights of women. Here we are again. Therefore, I say: Who is responsible for this mess, the department, the band council, me — not Senator Beaudoin, of course — but who is responsible? Someone must be responsible and, therefore, accountable for this, or did it just grow and no one paid attention to it?

**Ms. Ginnish:** I certainly cannot sit here and accept all of the responsibility for the wrongs in the world. However, the biggest problem has been the legislation is currently in force, which is the Indian Act. The Indian Act makes no accommodation for this issue. It is an issue that was not considered when the act was designed. As the act has had so few amendments to it, it is an issue that has not been addressed to date. That is why we are in the situation that we are in.

**Senator LaPierre:** We have land treaties that are being negotiated, passed, accepted and so on. Do they deal with this question in accordance with the Charter of Rights and Freedoms and the other things that my learned friend mentioned, especially the constitutional amendment of 1983?

**Ms. Ginnish:** When we are looking at the negotiation of self-government arrangements, matrimonial real property is an issue that can be addressed during that process. We also have the First Nations Land Management Act, which does provide some remedy for the development of matrimonial real property regimes for those First Nations that come under that legislation.

**Senator LaPierre:** Is it possible for you — if that is a proper thing to ask — to look at these land claims treaties that have been passed and to try to identify where the matrimonial arrangements, whatever Senator Beaudoin would use as a word here, have been dealt with. Is that possible to get or is it too complicated?

**Ms. Ginnish:** That is certainly something we can provide you with.

**Senator LaPierre:** That would be useful for us because there could be new regimes starting.

The report of the special representative on the protection of First Nations women's rights noted that, before the Europeans came, women were traditionally an integral part of their communities and governments. In many tribes, women owned the property. In many groups, genealogy and inheritance were traced on the mother's side. This is no longer the case.

**Ms. Ginnish:** The situation varies depending on which tribal group you are speaking about. When you look at leadership in the community, we have leaders who are chosen through the Indian Act. Chiefs and band councillors are elected in accordance with the election provisions of the Indian Act. The First Nations governance legislation is looking to change that, but those

J'ai vécu 15 ans en Colombie-Britannique et j'ai fait des émissions là-dessus. Nous avons même fait des émissions avant que vous soyiez nés sur «This Hour Has Seven Days», précisément sur cette question des droits des femmes. Nous y revoilà. Je pose la question: qui est responsable de ce gâchis, le ministère, le conseil de bande, moi — pas le sénateur Beaudoin, évidemment — mais qui est responsable? Il y a bien quelqu'un de responsable et qui a des comptes à rendre ou bien est-ce que ça s'est fait tout seul sans que personne ne s'en aperçoive?

**Mme Ginnish:** Je ne peux certainement pas accepter toute la responsabilité de ce qui va mal dans le monde. Toutefois, le plus gros problème, c'est la loi actuellement en vigueur: la Loi sur les Indiens. Elle est absolument muette sur la question. C'est une question qui n'a pas été envisagée au moment où la loi a été créée. Comme la loi a fait l'objet de si peu de modifications, c'est une question qui n'a pas été abordée jusqu'à présent. C'est pourquoi nous nous trouvons devant la situation actuelle.

**Le sénateur LaPierre:** On est en train de négocier, d'accepter et d'adopter des traités sur les terres. Traitent-ils de cette question en conformité avec la Charte des droits et libertés et des autres choses que mon éminent collègue a mentionnées, en particulier l'amendement constitutionnel de 1983?

**Mme Ginnish:** Lorsque nous examinons la négociation des arrangements d'autonomie gouvernementale, les biens immobiliers matrimoniaux sont une question qui peut être réglée pendant ce processus. Nous avons aussi la Loi sur la gestion des terres des Premières nations qui offre un certain recours pour l'instauration de régimes de biens immobiliers matrimoniaux pour les Premières nations qui tombent sous le coup de cette loi.

**Le sénateur LaPierre:** Vous est-il possible — si je peux me permettre de vous le demander — d'examiner les traités de revendications territoriales qui ont été adoptés pour voir où il est question de ce que le sénateur Beaudoin appelle les arrangements matrimoniaux. Est-ce que c'est possible ou est-ce trop compliqué?

**Mme Ginnish:** Oui, c'est quelque chose que nous pouvons vous donner.

**Le sénateur LaPierre:** Cela nous serait utile parce qu'il pourrait y avoir de nouveaux régimes.

Le rapport de la représentante spéciale pour la protection des droits des femmes des Premières nations signale qu'avant l'arrivée des Européens, les femmes faisaient traditionnellement partie intégrante de leurs collectivités et des gouvernements. Dans de nombreuses tribus, les femmes étaient propriétaires de biens. Dans bien des groupes, la généalogie et la succession étaient matriarcales. Ce n'est plus le cas.

**Mme Ginnish:** La situation varie selon le groupe tribal dont vous parlez. Quand vous examinez ceux qui dirigent les collectivités, il y a des chefs qui sont choisis au moyen de la Loi sur les Indiens. Les chefs et les membres du conseil de bande sont élus conformément aux mécanismes d'élection prévus dans la Loi sur les Indiens. La Loi sur la gouvernance des Premières nations

changes will address the terms of office, accountability profiles, different things. Women have the opportunity to run for chief and council at the community level.

**Senator LaPierre:** In your view, what will repair this horrible damage that history has caused?

**Ms. Ginnish:** Increasingly, as we see more women involving themselves in leadership at the community level, in negotiation of self-government agreements and standing up for their rights as individuals, we will see a change. However, like change in everything, it is a slow process. We certainly hope that by having the Senate committee look at this situation and by providing recommendations that point us toward a solution, this is something that the government will, at some point, be able to address.

#### [Translation]

**Senator Chaput:** My question is about what are known as "custom marriages." I am told that marriages may be contracted in accordance with aboriginal tradition. This is an aboriginal right that is protected under section 35 of the Constitution Act. I would like to have a better understanding of what this means.

First of all, are there some communities, or places where lands are granted by custom, under the Indian Act? Has that caused any problems? Do women who live on reserves where these lands are granted experience any problems because of this custom? And if this custom is still in place and if there are any problems, how will this be integrated into the big picture at some point to ensure justice and equality for aboriginal women throughout the process?

#### [English]

**Ms. Ginnish:** I will speak to the issue of custom marriages and, perhaps, Mr. Kipping can speak to the question of custom allotments.

The department does not keep a record of custom marriages. Custom marriages, as you say, are marriages that are performed in accordance with traditional customs. Thus, we have no information in our records as to the prevalence of custom marriages.

When we looked at the study we did in British Columbia — that was a small sampling of 29 women — the majority of those women had common-law marriages. In some cases, if they were from a community where custom marriages were the practice, they could well have been custom marriages.

In terms of custom land allotments, I will defer to my colleague here.

propose de changer cela, mais les changements porteront sur les modalités des fonctions, les comptes à rendre, d'autres choses. Les femmes peuvent se présenter aux postes de chef et de membre du conseil au niveau local.

**Le sénateur LaPierre:** À votre avis, qu'est-ce qui pourrait réparer les torts horribles causés par cette histoire?

**Mme Ginnish:** De plus en plus, au fur et à mesure que des femmes feront preuve de leadership dans leur collectivité, participeront à la négociation d'accords d'autonomie gouvernementale et prendront leur place pour défendre leurs droits, nous verrons un changement. Mais comme pour tout changement, il se fera lentement. Nous espérons certainement que le fait que le comité du Sénat se penche sur cette situation et fasse des recommandations qui nous orientent vers une solution fera en sorte que le gouvernement pourra s'y intéresser, à un moment donné.

#### [Français]

**Le sénateur Chaput:** Ma question est au sujet de ce que l'on appelle «le mariage coutumier». On me dit qu'un mariage peut être contracté suivant la tradition autochtone. C'est un droit autochtone protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle. J'aimerais comprendre un peu plus ce que cela veut dire.

Premièrement, est-ce qu'il y a des collectivités, des endroits où les terres sont octroyées selon la coutume, sous le régime de la Loi sur les Indiens? Est-ce que cela a causé des problèmes? Est-ce que les femmes, qui vivent sur les réserves où les terres sont octroyées, éprouvent des problèmes à cause de cette coutume? Et si cette coutume est encore respectée et qu'il y a des problèmes, comment est-ce que cela va faire partie du grand portrait, à un moment donné, pour assurer que les femmes autochtones aient vraiment justice et égalité dans tout le processus?

#### [Traduction]

**Mme Ginnish:** Je vais parler des mariages selon la coutume et M. Kipping, peut-être, pourra vous parler de l'attribution des terres selon la coutume.

Le ministère n'a pas de registre des mariages selon la coutume. Comme vous le dites, ces mariages sont célébrés suivant la tradition autochtone. Nous n'avons donc pas d'information dans nos dossiers sur leur prévalence.

D'après l'étude que nous avons réalisée en Colombie-Britannique sur un petit échantillon de 29 femmes, on constate que la majorité d'entre elles étaient en union de fait. Dans certains cas, si elles venaient d'une collectivité où les mariages selon la coutume étaient courants, elles pouvaient très bien avoir été mariées ainsi.

Pour ce qui est de l'attribution des terres selon la coutume, je m'en remets à mon collègue.

**[Translation]**

**Mr. Larose:** The way in which the lands are held, particularly in the Prairie Provinces, has often become the custom. There is a large parcel of land that is occupied by the Indians. There are really no subdivisions of the land. People occupy parcels of land at the pleasure of the band council. In most cases, people have been occupying these parcels of land for hundreds of years. These people know the physical and geographic boundary of the land within their community. We do not administer these lands. There is really no problem with them.

**Senator Chaput:** Has this tradition helped aboriginal women obtain their rights, or has this custom been harmful to their equality?

**Mr. Larose:** Since we do not have to make the subdivisions that could result from a separation or a succession, I do not know whether we have any data on this.

**Senator Chaput:** Is this a factor that should be considered?

**Mr. Larose:** Yes. Perhaps some research should be done on this. Do things work better with this system?

**[English]**

Does it work better with this system, or is it better with a system where certificates of possession? The fact that we do not hear about problems in that area does not mean that they do not exist.

**Ms. Ginnish:** Senator, perhaps, you can raise this issue with the other witnesses that you have scheduled to appear before you. Certainly, you will have an opportunity, when you speak to some of the First Nations that operate under the First Nations Land Management Act, to get from their perspective whether or not that has improved the situation to be able to deal with matrimonial real property through that regime. At least they will have had the experience of dealing with the situation prior to coming under the First Nations Land Management Act and then after coming under the First Nations Land Management Act. Perhaps they would have some insight to share with you.

**Senator Joyal:** It is a pleasure to have you here Ms. Ginnish and Mr. Larose. I have had exchanges with Mr. Larose in a previous life. It is very good to see you this morning.

I would like to take up the issue where Senators Beaudoin and LaPierre have left off. There is something that members of this committee must understand very well as a fundamental starting point. To me, the fundamental starting point is not a fight between sections 91 and 92, which is our traditional fight in Canada, at least among non-Aboriginal people.

As Senator Beaudoin has mentioned, since 1983 we have had principles that apply to Aboriginal people. When we adopted the Charter in 1982, it was made quite clear that the provisions of the Charter should apply equally to men and women. That was put in the original proposal, then dropped by the provincial premiers,

**[Français]**

**M. Larose:** La façon dont les terres sont détenues, particulièrement dans les provinces des Prairies, est souvent devenue la coutume. Vous avez une grande parcelle de terre qui est occupée par les Indiens. Il n'y a pas vraiment de subdivisions qui sont faites. Les gens occupent des parcelles de terre au bon plaisir du conseil de bande. Dans la plupart des cas, les gens occupent ces parcelles de terre depuis des centaines d'année. Ces gens connaissent leur limite physique et géographique sur le terrain à l'intérieur de la communauté. On n'administre pas ces terres. Il n'y a pas vraiment de problèmes avec ces terres.

**Le sénateur Chaput:** Est-ce que c'est une tradition qui a aidé, jusqu'à présent, les femmes autochtones à obtenir leurs droits ou est-ce une coutume qui nuit à l'égalité de la femme autochtone?

**M. Larose:** Comme nous n'avons pas le problème de faire de subdivisions qui pourraient résulter d'une séparation ou d'une succession, je ne sais pas si nous avons des données à ce sujet.

**Le sénateur Chaput:** Est-ce que c'est un facteur qui doit être pris en considération?

**M. Larose:** Oui. Ils y auraient peut-être des recherches à faire. Est-ce que cela fonctionne mieux avec ce système?

**[Traduction]**

Est-ce que ce système fonctionne mieux que celui où il y a des certificats de possession? Le fait que nous n'entendions pas parler de problèmes dans ce régime-là ne signifie pas qu'il n'y en a pas.

**Mme Ginnish:** Sénateur, vous pourriez peut-être soulever cette question auprès des autres témoins qui comparaîtront devant vous. En parlant aux Premières nations régies par la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, vous aurez certainement l'occasion de connaître leur point de vue et de savoir si cela a ou non amélioré la situation, lorsqu'il s'agit des biens immobiliers matrimoniaux, dans ce régime. Ils auront au moins l'expérience de ce qui a précédé la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et celle qui l'a suivie. Peut-être pourront-ils vous éclairer.

**Le sénateur Joyal:** Je suis ravi de vous voir ici, madame Ginnish et monsieur Larose. M. Larose et moi avons déjà traité ensemble, autrefois. Je suis très content de vous voir ici ce matin.

J'aimerais revenir au point où se sont arrêtés les sénateurs Beaudoin et LaPierre. Il y a une chose que les membres du comité doivent très bien comprendre, au départ. Pour moi, le point de départ fondamental, ce n'est pas le conflit entre les articles 91 et 92, selon la tradition canadienne, du moins chez les non-Autochtones.

Comme l'a dit le sénateur Beaudoin, depuis 1983, nous avons des principes qui s'appliquent aux Autochtones. Quand nous avons adopté la Charte en 1982, il était très clair que les dispositions de la Charte s'appliquaient également aux hommes et aux femmes. C'est ce qui était dans la proposition initiale, que les

and then reinstated in the last round. Many of my colleagues will remember the pressures imposed in those days. Section 28 of the Charter currently reads:

Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.

As Senator Beaudoin has stated, the question remains open as to whether the equality of sexes applies to traditional Aboriginal treaty rights. The question remains because section 35 of the new Constitution is not in the Charter but rather in Part II of the Constitution Act of 1982. The first section of Part II is section 35. Section 35(4) states:

Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

I enjoyed your presentation this morning. It illustrated the intricate spider's web of provincial and federal laws and Aboriginal traditions, and we are trying to find our way through that labyrinth. The first principle to understand is, if Aboriginal males and females are equal and have equal Aboriginal and treaty rights, which is the supreme law of the land, then which parts of the Indian Act are in contradiction with the equality of Aboriginal and treaty rights and with the traditional approach of not granting a certificate of possession to female persons? The principle exists. It is not as though we were trying to promote something that is not recognized. It is recognized and it is the starting point.

Ms. Ginnish, you are the Director General of the Gender Equality Branch, which means that you are responsible for section 35(4). I do not want to embarrass you because I highly admire your work. However, has your branch done a thorough study of the impact of section 35(4) on the Indian Act and other federal legislation that does not recognize the principle of equality?

Perhaps I am too Cartesian. However, when we have a clear principle in the Constitution, should we not adjust the system to the principle and not the reverse? We are now trying to do the reverse, and it is difficult. You have made it very complex in the way in which you have presented it. Since we have that principle, should we not start with it? It is as important as section 35(1) and has existed for 20 years.

In the Senate, the fight is traditionally between the federal and the provincial levels, but our first question is always whether a matter is a Charter issue, whether it is a constitutional issue relating to the fundamental rights of Canadians.

premiers ministres provinciaux ont laissé tomber et qui est revenu, à la dernière ronde. Nombre de mes collègues se souviendront des pressions exercées à l'époque. L'article 28 de la Charte se lit actuellement comme suit:

Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Comme le disait le sénateur Beaudoin, il reste à savoir si l'égalité des sexes s'applique aux droits ancestraux et issus de traités traditionnels. En effet, l'article 35 de la nouvelle Constitution n'est pas dans la Charte, mais plutôt dans la Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982. La première partie de la Partie II, c'est l'article 35. Le paragraphe 35(4) se lit comme suit:

Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits ancestraux ou issus de traités visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

J'ai beaucoup aimé votre témoignage de ce matin. Vous avez bien expliqué tout ce labyrinthe de lois provinciales et fédérales et de traditions autochtones, et nous tâchons nous aussi de nous y retrouver. Le premier principe qu'il faut comprendre c'est que si les hommes et les femmes autochtones sont égaux et jouissent de droits ancestraux et issus de traités qui sont égaux, comme le veut la loi suprême de notre pays, il faut se demander alors quelles dispositions de la Loi sur les Indiens contredisent les droits à l'égalité ancestraux et issus de traités et l'approche traditionnelle qui consiste à refuser le certificat de possession aux femmes. Le principe existe. Ce n'est pas comme si nous essayions de faire la promotion d'un droit qui n'existe pas. Ce droit est reconnu, et c'est notre point de départ à tous.

Madame Ginnish, vous êtes la directrice générale de l'Égalité entre les sexes, ce qui veut dire que vous êtes responsable du respect du paragraphe 35(4). Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras étant donné que j'ai la plus grande admiration pour votre travail. Cependant, j'aimerais savoir si votre direction générale a fait une étude exhaustive des effets du paragraphe 35(4) sur la Loi sur les Indiens et d'autres lois fédérales qui ne reconnaissent pas le principe de l'égalité?

Je suis peut-être trop cartesian. Cependant, s'il existe un principe clair dans la Constitution, ne devrions-nous pas adapter le système au principe et non faire le contraire? Nous essayons maintenant de faire le contraire, et ce n'est pas chose facile. Votre exposé nous a démontré toute la complexité de la question. Mais étant donné que nous avons ce principe, ne devrions-nous pas partir de là? La question est importante étant donné que le paragraphe 35(1) est en vigueur depuis plus de 20 ans.

Au Sénat, il y a toujours cette querelle entre le fédéral et le provincial, mais la première question que nous posons est toujours de savoir s'il s'agit d'une question relative à la Charte, et si c'est une question constitutionnelle qui a trait aux droits fondamentaux des Canadiens.

We apply this principle in the non-Aboriginal society of Canada, and I believe it is equally the principle in the Aboriginal society of Canada.

**Ms. Ginnish:** I am not a lawyer, so I will not be able to respond as fully as I should like. However, from our perspective, in terms of dealings and discussions with First Nations, it is our position that the Charter does apply equally to men and women. That is the position we take in self-government negotiations. That is an issue that we always raise.

When Bill C-31 was being developed and the issue of band membership codes came up with First Nations having the authority to determine who was a member, we raised the Charter issue with First Nations. When we saw band membership codes that might cause a problem in terms of the Charter, we made our concerns known to the First Nation in question as well as to their legal advisers.

On the bigger issue, I will defer to Wendy Cornet, who is a lawyer, and who has done a fair bit of research for us on this issue. Perhaps she can provide more clarity.

**Ms. Cornet:** I will try. No one will argue with the principle you are raising of the primacy of equality between male and female persons, including the enjoyment of Aboriginal and treaty rights by men and women in Canada. It is in the Constitution in many different ways. That is the result everyone wants and I think there are few people who will argue with that as a result, but the question is how to get there.

Do you achieve equality between men and women on-reserve with respect to matrimonial real property simply by seeking the full application of provincial matrimonial property laws? That is a question on which your advice might be very useful.

We have brought out some of these very technical and unique aspects of the Indian Act because they are relevant to that question. Some people in the First Nations community would like to see the full application of provincial matrimonial property law on-reserve. If that happened, would it actually work at the end of the day? If you have unique legal and housing arrangements, if you have custom allotments, if you have an Indian Act certificate of possession system, all of which were not contemplated by provincial governments when they were passing their legislation, would it work in practice?

The second question, assuming that there is a kind of lawmaking gap because we do not have laws that apply to matrimonial real property on-reserve to the fullest extent that many people would like to see, is this: Who should fill that gap? Should it be the federal government? Should it be the First Nations, given another principle in the Constitution with respect to Aboriginal and treaty rights and given the federal government's

Nous appliquons ce principe dans la société non autochtone du Canada, et je crois que le même principe doit s'appliquer à la société autochtone du Canada.

**Mme Ginnish:** Je ne suis pas avocate, je ne peux donc pas vous donner une réponse aussi complète que je le voudrais. Cependant, dans notre perspective, nous qui discutons avec les Premières nations, sommes d'avis que la Charte doit s'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes. C'est la position que nous prenons dans les négociations qui portent sur l'autonomie gouvernementale. C'est une question que nous posons tout le temps.

À l'époque de la rédaction du projet de loi C-31, lorsque s'est posée la question de savoir si les Premières nations avaient le pouvoir de déterminer qui était membre de la bande et qui n'était pas, nous avons soumis aux Premières nations la question de la Charte. Dans les cas où nous constatons que le code d'appartenance à la bande risquait d'entrer en contradiction avec la Charte, nous le faisons savoir à la Première nation en question ainsi qu'à ses conseillers juridiques.

Pour ce qui est de l'ensemble du problème, je vais céder la parole à Wendy Cornet, qui est avocate, et qui a fait beaucoup de recherche pour notre compte sur cette question. Elle pourra peut-être vous donner une réponse plus claire.

**Mme Cornet:** Je veux bien essayer. Personne ne contestera ce principe que vous soulvez, à savoir la primauté de l'égalité entre hommes et femmes, et cela comprend la jouissance des droits ancestraux et issus de traités pour les hommes et les femmes du Canada. L'égalité est au cœur de la Constitution à maints égards. C'est le résultat que tout le monde recherche, et je crois que rares sont ceux qui seront en désaccord avec ce résultat, mais la question est de savoir comment l'obtenir.

Est-ce qu'on réalise l'égalité entre hommes et femmes dans la réserve en matière de biens immobiliers matrimoniaux en exigeant simplement l'application intégrale des lois provinciales régissant les biens matrimoniaux? Votre réponse à cette question pourrait nous être très utile.

Nous avons soulevé certains aspects très techniques et particuliers de la Loi sur les Indiens parce qu'ils sont pertinents. Il y a des gens parmi les Premières nations qui souhaiteraient que les lois provinciales régissant les biens matrimoniaux soient respectées intégralement dans les réserves. Le cas échéant, est-ce que ça finirait par marcher au bout du compte? Si vous avez des arrangements particuliers sur le plan juridique et sur le plan du logement, si par exemple l'attribution des logements se fait selon la coutume, si vous avez un système de certificat de possession en vertu de la Loi sur les Indiens, toutes mesures qui n'ont nullement été envisagées par les gouvernements provinciaux lorsqu'ils ont adopté leurs lois, est-ce que ça marcherait dans la pratique?

La seconde question, à supposer qu'il y ait une sorte de vide législatif parce que nous n'avons pas de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves comme beaucoup voudraient qu'en ait, est la suivante: qui devrait combler cette lacune? Le gouvernement fédéral? Les Premières nations, étant donné l'autre principe de la Constitution au sujet des droits ancestraux et issus de traités et la position du gouvernement

position that that includes some self-government rights? What are the implications of that? Who should make the laws, assuming that some need to be made? Our purpose today was simply to demonstrate that those larger questions are very important because of some of the fundamentals of the constitutional and legal situation.

**Senator Joyal:** Ms. Cornet, did your department ever consider studying or testing the Indian Act? Ms. Ginnish and other witnesses mentioned this morning that it was enacted in the 19th century and provides a 19th-century concept for the approach to Aboriginal rights in Canada, which we all recognize. Did you study the act in respect of the implementation of male and female equality? Where does the act harm the principle or maintain what I call "a systemic discrimination system"? The wording could be as blunt as "this provision is reserved for males." Other wording may establish a system, or maintain a situation, that prolongs or extends systemic discrimination that bars women from the benefit of equal access to the act. The second one is more insidious than the first one.

**Ms. Ginnish:** Certainly, when the charter legislation was being envisioned, there was an examination of all federal legislation to determine which parts of specific acts were in contravention of the proposed charter. Thus, we had Bill C-31 and the amendments to the membership portions of the act because it contained a clear contravention, which was pointed out to us, and we had to deal with it.

On the question of matrimonial real property, there is a gap, and so that issue did not come up. There is nothing in the act that actually deals with the matter of matrimonial real property. No section indicated that there was a contravention of the Charter in respect of this issue because the Indian Act contains nothing in respect of matrimonial real property. There is a clear gap in the legislation. That, to a degree, explains why the issue did not come up at that time. The issue was not highlighted when we examined the act section by section.

**Senator Joyal:** Yes, but the system it put in place, which was essentially the recognition of the existing situations that were sometimes discriminatory toward women, was maintained. That is the key point. The most important improvement that we could bring to Canadian life is the elimination of systemic discrimination of women.

I will use the Senate as an example. In 1929, there was a decision of the judicial committee of the Privy Council that states that women are persons in the opinion of the Senate. In recent years, the Senate has developed a kind of balance between the genders in the Senate. That has not happened elsewhere in any other legislative body, including the House of Commons, in Canada. In fact, in some provinces, the number of women participating has been decreasing, rather than increasing. We are not even sure that the system is proceeding in the right direction. That is because there is a systemic discrimination of women's participation in the electoral process.

fédéral qui est que cela inclut certains droits à l'autonomie gouvernementale? Quelles sont les implications? Qui devrait légiférer, si l'on considère qu'il faut des lois? Tout ce que nous voulions, aujourd'hui, c'est démontrer que ces grandes questions sont très importantes du fait de certains des fondements de la situation constitutionnelle et juridique.

**Le sénateur Joyal:** Madame Cornet, votre ministère a-t-il jamais envisagé d'étudier ou de voir si la Loi sur les Indiens ne peut pas faire l'objet de contestations fondées sur la Charte? Mme Ginnish et d'autres témoins ont mentionné ce matin qu'elle a été adoptée au XIX<sup>e</sup> siècle et qu'elle présente un concept des droits autochtones au Canada qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, ce que nous reconnaissions tous. Avez-vous étudié la loi en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes? En quoi la loi va-t-elle contre ce principe ou maintient-elle ce que j'appelle un «système de discrimination systémique»? Le libellé pourrait être aussi brutal que «cette disposition est réservée aux hommes». D'autres libellés peuvent établir un système, ou maintenir une situation, qui prolonge ou accroît la discrimination systémique qui empêche les femmes de bénéficier d'un accès égal à la loi. C'est plus insidieux dans le deuxième cas que dans le premier.

**Mme Ginnish:** Certes, lorsque l'on s'est penché sur la rédaction de la Charte, on a examiné toutes les lois fédérales afin de savoir quelles parties de certaines d'entre elles contrevenaient au projet de charte. Ainsi avons-nous eu le projet de loi C-31 et les amendements aux portions de la loi concernant les membres parce qu'elles contenaient une violation claire de la charte qui nous a été signalée et à laquelle nous devions remédier.

Pour ce qui est des biens immobiliers matrimoniaux, il y a un vide et la question ne s'est donc pas présentée. Rien dans la loi ne traite en fait de la question des biens immobiliers matrimoniaux. Aucun article n'indiquait qu'il y avait une violation de la Charte quant à cette question parce que là, la Charte ne contient rien qui touche aux biens immobiliers matrimoniaux. C'est une lacune évidente dans la Charte. C'est, dans une certaine mesure, la raison pour laquelle la question ne s'est pas posée alors. On n'a pas soulevé cette question lorsque l'on a examiné la loi article par article.

**Le sénateur Joyal:** En effet, mais le système que cela a établi, qui était essentiellement la reconnaissance des situations existantes qui étaient parfois discriminatoires vis-à-vis des femmes, a été maintenu. C'est cela qui est important. La meilleure chose que nous pourrions faire pour le Canada serait d'éliminer la discrimination systémique des femmes.

Je prends l'exemple du Sénat. En 1929, le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé que les femmes sont des personnes aux yeux du Sénat. Plus récemment, le Sénat est parvenu à une sorte d'équilibre entre les sexes parmi ses membres. Cela ne s'est fait nulle part ailleurs dans les autres assemblées législatives, comme la Chambre des communes, au Canada. En fait, dans certaines provinces, le nombre de femmes députées a diminué plutôt que d'augmenter. Nous ne sommes pas sûrs que le système va dans le bon sens. Cela parce qu'il y a une discrimination systémique contre les femmes dans le processus électoral.

It is extremely important that we understand the working of the Indian Act that is contrary to the equality of males and females. If this committee were to recommend an action in respect of this issue, it would have to be within the general framework of the equality principle of women and men. I am certain that honourable senators here today share this opinion. I want to ensure good understanding of the problem so that this gap in specific provisions of the act can be examined and considered jointly as part of the general system, so that the situation could be improved. It is important that we obtain from Ms. Ginnish, Ms. Cornet and Mr. Kipping a clear understanding of the areas of the Indian Act that sustain discrimination against Aboriginal women. I will explain it to you.

We have supported the development of an Aboriginal leadership. When I was Secretary of State, which Mr. Larose will remember, there was a program to develop Aboriginal leadership. The program was important to the goal of self-government in respect of Aboriginal leadership. We did not request that leaders be Aboriginal males only, despite section 35(4), because equal access and consideration should be given to Aboriginal women, too. However, we were so eager to develop Aboriginal leadership that we decided to copy the due process of non-Aboriginal society and elect the leadership and establish the rules. However, 20 years later we are wondering where the Aboriginal women in leadership roles are.

Last August, I was happy to learn that a woman was running for the Assembly of First Nations, AFN. I deem that an immense step forward, but it must occur at all levels where men have held leadership roles, not only at the national level. I know it will eventually happen, but keep in mind that it is a constitutional provision and not just wishful thinking on my part. It is compulsory.

If Indian and Northern Affairs Canada could provide us with the study and evaluation of the Indian Act in respect of the principles, it would be helpful for this committee as a starting point to our recommendations.

#### [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I fail to understand why we are still discussing women's rights as regards matrimonial property. Are women who live on reserves properly informed about their rights? If there is an information process on the rights, is it shared uniformly from one reserve to another through band councils?

Under traditional law, does a married woman have the same rights as another woman in a common-law relationship? What information is available to these women?

Il est extrêmement important que nous comprenions le fonctionnement de la Loi sur les Indiens qui est contraire à l'égalité entre les hommes et les femmes. Si le comité devait recommander quelque chose à ce sujet, il faudrait que cela se fasse dans le cadre général du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Je suis certain que les sénateurs ici présents partagent cette opinion. Je veux que l'on comprenne bien le problème de sorte que cette lacune dans certaines dispositions de la loi puisse être examinée et envisagée dans le contexte du système général et que l'on puisse ainsi améliorer la situation. Il est important que nous obtenions de Mme Ginnish, de Mme Cornet et de M. Kipping des renseignements précis sur les parties de la Loi sur les Indiens qui maintiennent la discrimination contre les femmes autochtones. Je vais vous l'expliquer.

Nous avons appuyé la mise en place d'instances dirigeantes autochtones. Quand j'étais secrétaire d'État, et M. Larose s'en souvient, il y a eu un programme de promotion des instances dirigeantes autochtones. C'était important pour la réalisation de l'objectif d'autonomie gouvernementale. Nous n'avons pas demandé que les dirigeants soient exclusivement des hommes autochtones, en dépit du paragraphe 35(4), car il fallait accorder une considération et un accès égaux aux femmes autochtones aussi. Toutefois, dans notre hâte à mettre en place ces instances dirigeantes autochtones, nous avons décidé de copier le modèle établi de la société non autochtone et d'élire les dirigeants en établissant les règles. Toutefois, 20 ans plus tard, nous nous demandons où se trouvent les femmes autochtones qui occupent une position de dirigeante.

En août dernier, j'ai eu le plaisir d'apprendre qu'une femme se présentait à l'Assemblée des premières nations. Je crois que c'est un énorme pas en avant, mais il faut que cela se fasse à tous les niveaux où les hommes détiennent les postes de direction, pas seulement au niveau national. Je sais que cela finira par arriver, mais n'oubliez pas que c'est une disposition constitutionnelle et pas simplement un vœu pieux de ma part. C'est une obligation.

Si des Affaires indiennes et du Nord Canada pouvait nous donner l'étude et l'évaluation de la Loi sur les Indiens à propos des principes, ce serait un bon point de départ pour fonder les recommandations du comité.

#### [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je ne comprends pas que nous en soyons encore aujourd'hui à discuter du droit des femmes en matière de biens matrimoniaux. Les femmes qui vivent dans les réserves sont-elles bien informées de leurs droits? S'il existe un processus d'information concernant ces droits, ce processus est-il partagé uniformément d'une réserve à l'autre par le biais du conseil de bande?

En vertu des droits coutumiers, la femme mariée possède-t-elle les mêmes droits qu'une autre vivant en union de fait? De quel outil d'information ces femmes disposent-elles?

*[English]*

**Ms. Ginnish:** Certainly, many women that we spoke to during the focus group sessions raised the issue of lack of information. Partly in response to that, we hired Ms. Cornet to head up the discussion paper on matrimonial real property, which we provided to you. We then took the information from that discussion paper and developed a plain language document, which is now available, that explains this very issue to women.

Band councils do not have at their disposal a great deal of information on this issue; we are just starting to get to the point where we are providing information now. We had a number of discussions, seminars and workshops on this issue leading up to the decision that was made for the Senate to look at this issue. It is one of the aspects of the issue that we will have to deal with once you provide us with your report and your recommendations. The minister at that point will have to go to cabinet and discuss the issue of consultation, and education will form part of that plan.

**Ms. Cornet:** I would add that, for First Nations who explore the options available to them under the First Nations Land Management Act, there would necessarily be a process of community education on this issue, because that act requires that there be a consultation process to develop laws with respect to matrimonial real property issues.

There are currently 14 First Nations, I think, that are under the agreement and quite a few more that are exploring that as an option. Therefore, that is part of the activity in terms of education on this issue.

**Ms. Ginnish:** Another thing we are looking at is the development of guidelines for self-government negotiators on this issue so they will have the information necessary to discuss this with their First Nations counterparts at the table when self-government is being negotiated.

*[Translation]*

**Senator Ferretti Barth:** Why is it that, after so many years, people are still living in such profound ignorance? What has the government done until now?

You talked about seminars that are provided, but do the aboriginal people participate in these seminars? Does a woman who is forced to leave her house overnight really know about her rights in such a situation? In my opinion, there is a total absence of information and people are not at all prepared for the situations in which they find themselves.

Why do we go to school? We go to learn how to read and write, and how to speak. But if we leave these people in such complete ignorance, the problem will persist. We can always legislate or amend laws, but we have to first resolve the underlying problem. People have to take charge of themselves, help each other out.

*[Traduction]*

**Mme Ginnish:** Beaucoup des femmes auxquelles nous avons parlé lors des discussions du groupe de consultation ont soulevé le problème du manque d'information. Pour répondre en partie à cette objection, nous avons recruté Mme Cornet pour diriger le document de travail sur les biens immobiliers matrimoniaux que nous vous avons remis. À partir des informations contenues dans ce document, nous avons élaboré un autre document en langage ordinaire qui est maintenant disponible et qui explique cette question aux femmes.

Les conseils de bande n'ont pas beaucoup d'information sur la question; nous commençons simplement à leur fournir ces informations. Nous avons organisé divers colloques, ateliers et discussions sur la question avant que le Sénat décide de l'examiner. Il s'agit d'un des aspects du problème que nous devrons aborder quand nous aurons votre rapport et vos recommandations. Le ministre devra alors aller discuter de la question de la consultation avec le Cabinet, et l'éducation fera partie de ce plan.

**Mme Cornet:** J'ajoute que, pour les Premières nations qui examinent les options dont elles disposent en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, il y aura fatallement un processus d'éducation communautaire, car la loi stipule qu'il doit y avoir une consultation pour élaborer des lois sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux.

Je crois que 14 Premières nations sont parties à cette entente et que plusieurs autres envisagent cette possibilité. Il y a donc cet aspect d'éducation sur la question.

**Mme Ginnish:** Nous examinons aussi la possibilité d'élaborer des lignes directrices pour les négociateurs de l'autonomie gouvernementale sur cette question pour qu'ils aient les informations nécessaires pour en parler avec leurs homologues des Premières nations lors de la négociation de l'autonomie gouvernementale.

*[Français]*

**Le sénateur Ferretti Barth:** Comment se fait-il qu'après tant d'années des gens vivent encore dans l'ignorance la plus profonde? Qu'a fait le gouvernement jusqu'à maintenant?

Vous dites qu'il existe des séminaires qui sont offerts, mais la population autochtone participe-t-elle à ces séminaires? Une femme forcée de quitter sa maison du jour au lendemain est-elle vraiment informée de ses droits dans une telle situation? À mon avis, il y a un manque total d'information et les gens ne sont pas du tout préparés aux situations auxquelles ils doivent faire face.

Pourquoi allons-nous à l'école? C'est pour apprendre à lire, à écrire et à parler. Mais si nous laissons encore des gens dans la plus complète ignorance, ce problème va persister. On peut toujours légitimer ou apporter des amendements aux lois, mais il faut avant tout régler le problème à la base. Il faut se reprendre en main, s'entraider.

Do the band councils all manage their business in the reserves in the same way or is it up to each and every band council to decide how it wishes to operate?

[English]

**Mr. Kipping:** I think, senator, if you are referring to the process of land allocations, each First Nation handles land in a distinct manner.

**Senator Ferretti Barth:** The same?

**Mr. Kipping:** No, in a different manner.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** How are we going to resolve the problem if each band has its own way of managing matrimonial real property?

**Mr. Larose:** It is a matter of education. Some band councils are more evolved than others. In some places, the people are familiar with this type of situation and have tried to come up with solutions within the band councils whereas others have taken a totally different approach and the men are given the big end of the stick. That is how it all works right now. It is a question of evolution and information.

**Senator Lapierre:** We need to force the matter.

**Senator Beaudoin:** I agree with what Senator Joyal said. Nevertheless, I would like to add something. The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies not only to the Parliament of Canada but to the provinces as well. We must not forget this fact. That is why I would like the study to be completed by November rather than December.

Section 35(4) also applies to Quebec and all of the Canadian provinces must comply with this section of the Charter. This must be said and I am happy to do so for the purposes of this study. The provinces must also be told. I come from Quebec and I will pass on the message. These people are subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, just as we are. They must also respect the equality of aboriginal women in everything.

There is nothing more important than the Constitution because it forms the foundation of our laws. We are wondering what to do and the solution is very simple. The provinces, like the federal government, must abide by the Constitution.

[English]

**Ms. Cornet:** The provincial matrimonial property laws that we have looked at clearly have equality between men and women in mind. They have done their job. The problem is, as a result of *Derrickson and Paul*, we know that those do not reach Indian reserve lands with respect to matrimonial real property — that is the problem.

The provincial governments have passed legislation that recognizes the equal position of spouses in every jurisdiction in Canada — every single one. That is not to say that they are

Est-ce que les conseils de bande respectent une seule et même façon de régler les affaires au sein des réserves ou est-ce que chaque conseil de bande a sa propre façon de faire?

[Traduction]

**M. Kipping:** Si vous parlez de la répartition des terres, sénateur, je précise que chaque nation le fait de manière distincte.

**Le sénateur Ferretti Barth:** La même?

**M. Kipping:** Non, de manière différente.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Comment allons-nous régler le problème si chaque bande a sa propre façon de gérer les biens matrimoniaux?

**M. Larose:** C'est une question d'éducation. Certains conseils de bande sont plus évolués que d'autres. À certains endroits, les gens comprennent ce genre de situation et tentent de trouver des solutions à l'intérieur des conseils de bande alors qu'ailleurs on adopte une approche totalement différente et ce sont les hommes qui ont le gros bout du bâton. Voilà comment tout cela fonctionne présentement. C'est une question d'évolution et d'information.

**Le sénateur Lapierre:** Il faut forcer le jeu.

**Le sénateur Beaudoin:** J'endosse tout ce que le sénateur Joyal a dit. Toutefois j'aimerais ajouter quelque chose. La Charte canadienne des droits et libertés ne s'applique pas seulement au Parlement du Canada, elle s'applique également aux provinces. Il ne faut pas l'oublier. C'est pourquoi j'aimerais que l'étude soit complétée pour novembre plutôt que pour décembre.

L'article 35(4) s'applique également au Québec et toutes les provinces canadiennes ont l'obligation de se conformer à cet article de la Charte. Il faut le dire et je suis content de le faire pour les fins du dossier. Il faut aussi le dire aux provinces. Je viens du Québec et je vais le dire. Ces gens sont soumis à la Charte canadienne des droits et libertés, tout comme nous. Ils doivent donc respecter l'égalité des femmes autochtones dans tout.

Il n'y a rien de plus important que la Constitution car c'est la base des lois. On se demande quoi faire et la solution est très simple. Les provinces doivent observer la Constitution comme le fait le gouvernement fédéral.

[Traduction]

**Mme Cornet:** Les lois provinciales sur les biens matrimoniaux que nous avons examinées envisagent clairement un statut égal pour les hommes et les femmes. Le travail a été fait. Le problème, c'est que par suite des arrêts *Derrickson et Paul*, ces dispositions ne s'appliquent pas aux terres des réserves indiennes en matière de biens immobiliers matrimoniaux, et c'est cela le problème.

Les gouvernements provinciaux ont adopté des lois reconnaissant l'égalité des conjoints dans tous les domaines de compétence du Canada, absolument tous. Cela ne signifie pas

without defects. Everything can be improved. However, they have that basic principle encased in every jurisdiction. The provinces have done that.

Some First Nations women attempted to use exactly that legislation and apply it to their situation on-reserve, and the Supreme Court told them that it cannot be done. Section 91(24) prevents the application in some areas. Some of that provincial law applies to you; some of it cannot be used — that is what they said in *Derrickson and Paul*.

**Senator Beaudoin:** Can you quote me the case?

**Ms. Cornet:** Yes, one is called *Derrickson*, and the other is *Paul*. The same principles were applied in both.

**Senator Beaudoin:** I will read them again, because how can the courts say that?

**Ms. Cornet:** To give you an example, in one of those cases, the certificate of possession was held jointly by the husband and wife, and still the court could not order interim exclusive possession of the home to either of the spouses. If it were off-reserve, the court would have had that power. On-reserve, because of the Indian Act provisions, it could not change the land regime under the Indian Act. The province does not have the power to change an interest that has been assigned to someone under the Indian Act.

The only place to look, obviously, if you do not like the status quo, is either federal lawmaking activity or First Nation lawmaking activity, one would presume. How you coordinate that and where the various political actors decide the answer lies is for the political actors to determine.

**Senator Beaudoin:** We have to find a way.

**The Chairman:** Thank you, Senator Beaudoin, and thank you, witnesses.

[Translation]

Thank you so much, your presentation was very interesting. We will certainly remember your comments for a very long time.

[English]

I should now like to welcome Ms. Pamela Paul, president of the National Aboriginal Women's Association of Canada. I had the pleasure of meeting Ms. Paul in Edmonton during their cross-country tour.

Also present is Ms. Montour, a lawyer with the National Aboriginal Women's Association. We have Ms. Tiffany Smith from the Yukon and Ms. Marie Frawley-Henry, director of International Affairs, and Mr. Rogers Jones who is also with the First Nations group.

Welcome. Please proceed.

qu'elles sont toutes parfaites. On peut tout améliorer. Toutefois, ce principe fondamental est affirmé partout. Les provinces l'ont fait.

Certaines femmes des Premières nations ont essayé de se servir de ces dispositions législatives dans leurs réserves, et la Cour suprême leur a dit que ce n'était pas possible. Le paragraphe 91(24) entrave l'application dans certains domaines. Certaines parties de ces lois provinciales s'appliquent à vous, mais il y en a d'autres que vous ne pouvez pas utiliser, voilà ce qu'on leur a dit avec les arrêts *Derrickson* et *Paul*.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous pourriez me citer l'affaire?

**Mme Cornet:** Oui, il y a d'une part l'arrêt *Derrickson* et l'autre, c'est l'arrêt *Paul*. On a appliqué les mêmes principes dans les deux cas.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais les relire, car je ne comprends pas que les tribunaux disent une chose pareille.

**Mme Cornet:** Pour vous donner un exemple, dans l'un de ces cas, le certificat de possession était détenu conjointement par le mari et la femme, mais la cour n'a pourtant pas pu ordonner la possession provisoire exclusive du domicile à l'un ou l'autre des conjoints. En dehors de la réserve, elle aurait très bien pu le faire. Mais à l'intérieur de la réserve, en raison des dispositions de la Loi sur les Indiens, il n'était pas possible de modifier le régime foncier établi en vertu de cette loi. La province ne peut pas modifier un intérêt qui a été attribué à quelqu'un en vertu de la Loi sur les Indiens.

J'imagine que la seule chose à envisager, évidemment, si l'on n'est pas d'accord avec le statu quo, c'est soit une intervention législative fédérale, soit une intervention législative des Premières nations. C'est aux intervenants politiques de déterminer la solution et de coordonner tout cela.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons trouver un moyen.

**La présidente:** Merci, sénateur Beaudoin et merci aux témoins.

[Français]

Je vous remercie infiniment, votre exposé était fort intéressant. Nous retiendrons certes vos commentaires très longtemps.

[Traduction]

Je souhaite maintenant la bienvenue à Mme Pamela Paul, présidente de la National Aboriginal Women's Association of Canada. J'ai eu le plaisir de rencontrer Mme Paul à Edmonton à l'occasion de leur voyage dans le pays.

Nous accueillons aussi Mme Montour, avocate de la National Aboriginal Women's Association, Mme Tiffany Smith, du Yukon, et Mme Marie Frawley-Henry, directrice des affaires internationales, ainsi que M. Rogers Jones qui fait aussi partie du groupe des Premières nations.

Bienvenue. Allez-y.

**Ms. Pam Paul, President, National Aboriginal Women's Association:** Honourable senators, on behalf of the National Aboriginal Women's Association, we thank you for your invitation of August 26 to be here. We respectfully request that this presentation and references therein be made part of the official record of the proceedings.

I know you are just getting that presentation now. We are sorry for that. We had two weeks' notice and we just got finished on Sunday.

In summary, NAWA recommends that legislation, via amendments to the Indian Act or separate legislation, be passed to achieve an ideal matrimonial property regime for Aboriginal spouses and their families on reserves in Canada. The Government of Canada must meet its obligations under both the Canadian charter and the International Covenant on Civil and Political Rights to ensure equality of Aboriginal spouses and the protection of Aboriginal families and their children.

For the purposes of this presentation and in accordance with the mandate of the committee, NAWA will use the terms "matrimonial property" and "family property," but it should be noted that these terms are not truly descriptive of the Aboriginal perspective of these matters. A more appropriate term would be "family patrimony," which would be more conducive to the concept of use and possession for family purposes. It is the position of NAWA that an ideal matrimonial property regime on reserve would be in harmony with aboriginal and treaty rights and titles. Before the coming of the Europeans, Aboriginal societies in North America protected the integrity of the family and the family home and property, and their customs reflected these values.

The Iroquois had a matriarchal clan system that had jurisdiction over property and civil matters. Iroquois women controlled the family residence, the farm, and food storage and cooking, while the men were responsible for hunting and fishing. Upon marriage breakdown, the man moved to his mother's residence or established another residence. The Wet'suwet'en Nation of British Columbia deals with marriage breakdown and matrimonial property through their clans. The Mi'kmaq in the Maritimes were matriarchal or egalitarian, with both sexes having participation in decisions on policies that were carried out by their leaders.

Today, NAWA wishes to bring to your attention the key issues in our recommendations regarding the complex subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship and related policy under the Indian Act. Due to the time restrictions and limits of the mandate of the committee, NAWA will not present the long and complicated background and legal issues related to this matter. If further details are required, we should like to refer your committee to a comprehensive research document entitled, "Discussion Paper: Matrimonial Real Property On Reserves," done during 2002.

**Mme Pam Paul, présidente, National Aboriginal Women's Association:** Honorables sénateurs, au nom de la National Aboriginal Women's Association, je vous remercie de nous avoir invités le 26 août à venir vous rencontrer. Nous vous prions respectueusement de bien vouloir inclure notre exposé et nos références dans le procès-verbal officiel de votre séance.

Je constate que vous recevez seulement maintenant notre exposé. Nous en sommes désolés. Nous n'avons eu que deux semaines de préavis et nous l'avons seulement terminé dimanche.

En résumé, notre association recommande qu'on légifère en modifiant la Loi sur les Indiens ou en adoptant une loi distincte pour mettre en place un régime de biens matrimoniaux idéal à l'intention des épouses autochtones et de leurs familles dans les réserves du Canada. Le gouvernement du Canada doit respecter ses engagements en vertu de la Charte canadienne et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour garantir l'égalité des conjoints autochtones et la protection des familles autochtones et de leurs enfants.

Aux fins de cet exposé et conformément au mandat du comité, nous utiliserons les expressions «biens matrimoniaux» et «\*biens familiaux», mais il convient de souligner que ces termes ne reflètent pas fidèlement la perspective autochtone en la matière. Il voudrait mieux parler de «patrimoine familial», ce qui correspondrait plus à la notion d'utilisation et de possession à des fins familiales. Notre association considère qu'un régime de biens matrimoniaux idéal dans les réserves serait en harmonie avec les droits et titres autochtones et issus de traités. Avant l'arrivée des Européens, les sociétés autochtones d'Amérique du Nord protégeaient l'intégrité de la famille et les biens et propriétés de la famille, et leurs coutumes reflétaient ces valeurs.

Les Iroquois avaient un système clanique matriarcal qui tranchait les questions de propriété et de droits civils. L'Iroquoise dirigeait la résidence familiale, l'exploitation agricole, les provisions alimentaires et la cuisine, tandis que l'homme s'occupait de la chasse et de la pêche. En cas de rupture du mariage, l'homme allait habiter la résidence de sa mère ou créait une autre résidence. La nation Wet'suwet'en de Colombie-Britannique traite de la rupture du mariage et des biens matrimoniaux au niveau du clan. Les Micmacs des Maritimes avaient un système matriarcal ou égalitaire, où les deux sexes participaient aux décisions sur les mesures qui étaient exécutées par les chefs.

Aujourd'hui, la NAWA souhaite porter à votre attention les points essentiels de nos recommandations concernant le sujet complexe des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en cas de dissolution du mariage ou de l'union de fait et des politiques connexes relevant de la Loi sur les Indiens. Faute de temps et compte tenu du mandat limité du comité, nous ne présenterons pas tous les détails de l'argumentation juridique sur cette question. Si vous voulez des précisions, nous vous invitons à vous référer à l'étude très complète intitulée «Document de travail: les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» rédigé en 2002.

NAWA may from time to time make reference to other matrimonial systems implemented by Aboriginal peoples of Canada under the First Nations Land Management Act, FNLMA, and self-government and land-claim settlements.

NAWA has a valid concern that your limited mandate to reserve lands under the Indian Act on the breakdown of a marriage or common-law relationship may lead to more legislative gaps with resulting inequality and lack of protection for Aboriginal spouses and their families in other areas, such as successions or estate matters. Thus, reference will be made to this area throughout this presentation.

The Indian Act is not totally silent on the matter of matrimonial property. We would refer you to the part on distribution of property on intestacy.

Section 48(12) prevents a widow or widower from claiming dower or curtesy in the land of their spouse who dies without a will. It declares that there is no community of real or personal property situated on a reserve. There are other subsections giving some protections, such as the right of habitation in the family residence and other financial rights. These protections are limited to cases where the deceased has died without leaving a will and are, for the most part, subject to the discretion of the minister.

This is a denial and an outright removal of rights that are available to spouses off-reserve. The Indian Act was designed to deny Aboriginal spouses any rights to matrimonial property, which continues to the present day. This is contrary to guarantees under the Charter to equality of life, liberty and security, which are fundamental human rights. This is unacceptable in today's society.

In 1986, this lack of equality and security rights for Aboriginal spouses and their families under the Indian Act was further confirmed by the Supreme Court of Canada in *Derrickson v. Derrickson and Paul v. Paul*. The Supreme Court pronounced that spouses on-reserve, which in these cases were both women, have no right to a division of matrimonial property or right of exclusive interim occupation of the family residence, as their husbands held the certificates of possession for the family property under the Indian Act.

**The Chairman:** Could I ask you to slow down for the translators?

**Ms. Paul:** The Supreme Court further held in *Derrickson* that an order for compensation in lieu of an interest in the property could be obtained under provincial family legislation.

This injustice occurred because the Indian Act has no specific provision for reserve lands used and acquired for family purposes in the section "possession of lands in reserves" or in any other sections of this act.

La NAWA fera à l'occasion référence à d'autres régimes matrimoniaux mis en oeuvre par des peuples autochtones du Canada en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, de l'autonomie gouvernementale ou des ententes sur les revendications territoriales.

La NAWA craint que votre mandat limité aux terres régies par la Loi sur les Indiens en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait ne se traduise par de nouvelles lacunes législatives, par des inégalités et par une absence de protection pour les conjoints autochtones et leurs familles dans d'autres domaines comme les successions. C'est pourquoi nous souhaitons y faire référence dans le présent exposé.

La Loi sur les Indiens n'est pas totalement muette sur les biens matrimoniaux. Nous voudrions vous renvoyer à la partie de la loi consacrée à la distribution des biens ab intestat.

Le paragraphe 48(12) empêche un veuf ou une veuve de revendiquer un douaire ou un bénéfice sur la terre du conjoint décédé qui n'a pas laissé de testament. La loi précise qu'il n'y a aucune communauté de biens meubles et immeubles situés dans une réserve. D'autres dispositions de la loi prévoient certaines protections, comme le droit d'habiter dans la résidence familiale, et certains droits financiers. Ces protections se limitent au cas où le défunt n'a pas laissé de testament et elles sont pour l'essentiel assujetties au pouvoir discrétionnaire du ministre.

Ce régime est une négation flagrante des droits dont jouissent les conjointes hors réserve. La Loi sur les Indiens a été conçue pour priver les conjointes autochtones des droits aux biens matrimoniaux, et c'est toujours le régime qui prévaut aujourd'hui, contrairement aux garanties prévues dans la Charte en matière d'égalité, de liberté et de sécurité, qui constituent des droits fondamentaux de la personne. Une telle situation est inacceptable dans la société actuelle.

Cette absence de droits à l'égalité et à la sécurité pour les conjoints autochtones et leurs familles dans le cadre de la Loi sur les Indiens a du reste été confirmée en 1986 par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Derrickson c. Derrickson et Paul c. Paul*. La Cour suprême a décreté que les conjoints des réserves qui, dans les deux cas, étaient des femmes, n'ont pas droit au partage des biens matrimoniaux et ni droit à l'occupation provisoire exclusive de la résidence familiale du fait que leurs maris avaient des certificats de possession des biens familiaux aux termes des dispositions de la Loi sur les Indiens.

**La présidente:** Pourriez-vous ralentir pour les interprètes?

**Mme Paul:** Dans l'arrêt *Derrickson*, la Cour suprême a affirmé que la conjointe pouvait obtenir une ordonnance d'indemnité tenant lieu d'intérêt sur les biens en invoquant le droit provincial de la famille.

Cette injustice s'est produite parce que la Loi sur les Indiens ne comporte aucune disposition concernant spécifiquement les terres des réserves acquises et utilisées aux fins de la famille dans la partie de la loi consacrée à la « possession de terres dans des réserves » ou dans toute autre partie de la loi.

In essence, possession of reserve lands by an Indian must be allotted by the council and approved by the minister. It is not necessary to have a certificate of possession to establish lawful possession and can be inferred from a course of conduct on the part of the council and the Department of Indian Affairs.

Other methods for possession include a certificate of occupation or by permit from the minister, but are limited in time and must be renewed. The Department of Indian Affairs keeps a Reserve Land Registry that records all certificates of possession, certificates of occupation, and other land transactions. Any individual with lawful possession can transfer to another member or to the council his or her right to possession, which is subject to approval by the minister. There are no provisions for partition or division of this possessory right and/or certificate of possession.

Thus, joint possession by spouses does not assist in family disputes, as the court cannot order forced partition due to the lack of provisions for this remedy under the Indian Act.

The interests of Aboriginal spouses in the family property are not protected in the event of dissolution or breakup, not even the family residence. There are no provisions for equal rights of spouses to possession of the family residence, right of habitation, equalization payments or compensation, domestic contracts or specific remedies to enforce rights.

An Aboriginal spouse with lawful possession, with or without a certificate of possession, may transfer his or her possession without the consent of his or her spouse, and even if contrary to the interests and security of their children. This is a common occurrence in family disputes and is often used to avoid obligations for compensation and support.

This is also a problem in estate matters, whereby a spouse by a will may leave the family residence to another member of the community other than his or her spouse or children. This happened to an elderly woman upon the death of her husband. His written will left the family residence to his son, who promptly evicted his mother. She had no right of habitation in the family home.

Other problems are Aboriginal spouses, most often older women who have abusive and addicted spouses who hold the lawful possession to the family home. These women fear for their physical safety and are often advised to leave their homes. At this stage of their life, a lengthy and acrimonious court battle for compensation may not be an option, or advisable for health reasons. Leaving the home may not even be an option in some cases due to the housing shortage, lack of financial resources, and isolation of Aboriginal communities.

There are new problems for Aboriginal spouses arising daily. One widow cannot leave her family residence for any extended period to visit her children who live across the country because the council will permit another member to occupy her residence.

Pour l'essentiel, un Indien ne peut posséder des terres dans des réserves que si elles lui sont attribuées par le conseil, sur approbation du ministre. Le certificat de possession n'est pas indispensable pour établir la possession légitime, qui peut être déduite des mesures prises par le conseil et par le ministère des Affaires indiennes.

Il y a aussi le certificat d'occupation ou le permis du ministre, mais ces documents n'ont qu'une durée déterminée et doivent être renouvelés. Le ministère des Affaires indiennes maintient un Registre des terres de réserve où sont consignés tous les certificats de possession, les certificats d'occupation et autres opérations immobilières. Toute personne détenant légitimement un bien immobilier peut céder son droit de possession à un autre membre ou au conseil, avec l'approbation du ministre. Aucune disposition ne prévoit le partage du droit de possession ou du certificat de possession.

Par conséquent, la possession conjointe n'est pas très utile dans les cas de conflits familiaux, puisque le tribunal ne peut ordonner le partage, aucune disposition de la Loi sur les Indiens ne le permettant.

Lors de la dissolution ou de la rupture d'une union, le droit des conjoints autochtones sur les biens de la famille ne sont pas protégés, même en ce qui a trait à la résidence familiale. Aucune disposition ne confère au conjoint un droit égal de possession de la résidence familiale, un droit d'habitation, des paiements compensateurs ou un dédommagement; il n'y a pas de contrats familiaux ou d'autres façons de faire respecter ces droits.

Les conjoints autochtones ayant la possession légitime d'un bien immobilier, avec ou sans certificat de possession, peuvent céder ce droit de propriété sans le consentement de l'autre conjoint, même si cela va à l'encontre des intérêts et de la sécurité des enfants. C'est courant lors de querelles familiales et cela sert souvent à contourner l'obligation de verser un dédommagement ou une pension.

Les cas de succession sont aussi problématiques lorsqu'un conjoint cède dans son testament la résidence familiale à un membre de la collectivité autre que l'autre conjoint ou un de ses enfants. C'est ce qui est arrivé à une femme âgée lors du décès de son mari. Dans son testament, il léguait la résidence familiale à son fils qui s'est empressé d'expulser sa mère. Elle n'avait aucun droit d'habitation dans le foyer familial.

La situation est aussi difficile pour les femmes autochtones âgées dont le conjoint, souvent violent et toxicomane, est légitimement propriétaire de la maison familiale. Ces femmes craignent pour leur sécurité et se font souvent conseiller de quitter le foyer. À cette étape de leur vie, une bataille juridique longue et acrimonieuse pour obtenir un dédommagement n'est peut-être pas possible ni souhaitable pour des raisons de santé, mais quitter tout simplement la maison n'est pas non plus toujours possible en raison du manque de logements, de ressources financières et de l'isolement des collectivités autochtones.

Chaque jour, les conjointes autochtones font face à de nouveaux problèmes. Une veuve ne peut quitter la résidence familiale pour une période prolongée pour visiter ses enfants à l'autre bout du pays parce que, entre-temps, le conseil autorisera

She cannot access programs for renovations as she received Aboriginal veterans compensation from her late husband. She has no right of habitation in the family residence.

There is no provision under the Indian Act for registration of the family residence in the reserve land registry. The Civil Code of Quebec provides for such registration, which prevents any transfer of the property without the consent of both spouses.

Although the courts may award compensation or equalization payments to Aboriginal spouses in connection with on-reserve matrimonial property, problems arise when the other spouse refuses or does not have the means to make the compensation payment. Often, the only valuable asset is the family property on-reserve, and under the Indian Act there is no clear remedy for seizure or execution of a judgment. Section 29 states that reserve lands are not subject to seizure, and section 89 states that seizure may take place between members.

An injunction was obtained under section 89 by a wife to prevent her husband from disposing of reserve assets. There have been no court decisions regarding the use of the seizure provisions to transfer an interest in reserve lands between spouses.

Furthermore, the previous remedies would not be available to a spouse who is not a member of the community. Specific provisions for rights of habitation must protect both spouses even if one is not a member of the community, or where the lawful possession or certificate of possession is held by a third person such as a landlord, including the council or immediate family or friend.

There are precedents for special provisions for dealing with real and personal property on-reserve under the Indian Act. In matters of succession or estates, jurisdiction includes both personal and real property on-reserve of a deceased Indian. Other precedents are found in the part on "mentally incompetent Indians," whereby the minister may order that any property shall be sold, leased, alienated, mortgaged, disposed of or otherwise deal with for certain listed purposes such as payment of debts and another in the part on "guardianship." Thus, there would be no constitutional impediment in provisions amending the Indian Act or other legislation that provide a scheme for the possession of family property on-reserve, to ensure equality of Aboriginal spouses and protect the interests of the Aboriginal family, especially children.

Any amendments or legislation could direct that courts take into account the circumstances of Aboriginal spouses in making decisions respecting the possession of family property as each community has its own customs regarding family property, which, for the most part, involve mediation and dispute resolution. Aboriginal communities could implement measures such as specialized tribunals to make recommendations that take into account the circumstances of the spouses and customs for the consideration of the court. If either of the spouses disagrees with

un autre membre à occuper sa maison. Elle n'a pas accès au programme de rénovation parce qu'elle a reçu l'indemnité d'ancien combattant à laquelle avait droit son mari décédé. Elle n'a aucun droit d'habitation dans la résidence familiale.

La Loi sur les Indiens ne prévoit pas l'enregistrement de la résidence familiale au registre des terres de réserve, contrairement au Code civil du Québec qui l'exige, ce qui empêche la cession de biens immobiliers sans le consentement des deux conjoints.

Il arrive que les tribunaux ordonnent le versement d'un dédommagement ou d'un paiement compensateur à des conjointes autochtones dans des affaires de biens matrimoniaux dans les réserves, mais la situation se complique quand le conjoint refuse de payer ou n'a pas les moyens de le faire. Souvent, le seul bien de valeur dont disposent ces personnes, c'est la propriété familiale se trouvant dans la réserve et il n'y a pas de recours dans la Loi sur les Indiens pour la saisie ou l'exécution d'un jugement. L'article 29 dispose que les terres de réserve ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie, mais l'article 89 permet la saisie entre membres d'une même bande.

Une femme a obtenu une injonction, aux termes de l'article 89, empêchant son mari d'allier des biens se trouvant dans la réserve. Les tribunaux n'ont rendu aucune décision concernant le recours aux dispositions sur les saisies pour céder un intérêt sur des terres se trouvant dans une réserve entre conjoints.

De plus, ces recours ne s'appliqueraient pas à une conjointe n'étant pas membre de la collectivité. Toute disposition sur le droit d'habitation doit protéger les deux conjoints, même si l'un n'est pas membre de la bande, ainsi que dans les cas où le certificat de possession ou le droit de possession légitime est détenu par une personne tierce, telle qu'un propriétaire, y compris le conseil, un ami ou un membre de la famille immédiate.

Il y a des précédents en matière de biens meubles et immeubles dans les réserves aux termes de la Loi sur les Indiens. En matière de succession, la compétence s'applique à la fois aux biens meubles et immeubles situés dans la réserve d'un Indien décédé. Il y a aussi des précédents s'appliquant aux «Indiens mentalement incapables» et autorisant le ministre à ordonner que tout bien soit vendu, loué, aliénié, hypothéqué, qu'il en soit disposé ou que d'autres mesures soient prises à son égard à certaines fins, dont l'acquittement de dettes. Il y a aussi une disposition semblable dans la partie de la loi portant sur la tutelle. Il n'y aurait donc aucun obstacle constitutionnel à modifier la Loi sur les Indiens ou d'autres lois créant un régime de propriété des biens matrimoniaux dans les réserves pour assurer l'égalité des conjointes autochtones et pour protéger les intérêts des familles autochtones, surtout les enfants.

Toute mesure ou modification législative pourrait obliger les tribunaux à tenir compte des circonstances des conjointes autochtones avant de rendre leur décision concernant les biens matrimoniaux, puisque chaque collectivité a ses propres coutumes en la matière, coutumes qui, pour la plupart, se fondent sur la médiation et la résolution des conflits. Les collectivités autochtones pourraient adopter des mesures comme des tribunaux spécialisés qui formuleraient, à l'intention de la cour, des recommandations tenant compte de la situation des conjointes

the recommendations of the community tribunal, independent representations by the spouse or both spouses could be made to the court in this regard. With the priority being the equality of the spouses with respect to family property and the protection of the family, especially the children, the court could consider these community recommendations and any independent representations from the spouses in its decision and order.

This has been done in the criminal law field via Aboriginal sentencing circles making recommendations to the court and for administrative tribunals. Specific provisions of the Criminal Code require that the circumstances of an Aboriginal offender be considered by the court in sentencing. The Quebec Police Act requires that members of the committee be from an Aboriginal community to hear complaints against Aboriginal police officers for breaches of the code of ethics for police officers.

There are communities that have attempted to implement measures to deal with this problem, but gaps continue to arise due to the limits of the Indian Act for the protection of Aboriginal spouses and their children regarding matrimonial property.

In the Mohawk community of Kahnawake, provisions for the protection of the family residence are provided in its housing policy respecting community land allotments and rentals. Spouses who apply for housing loans may opt for joint interest in the property, and the names of both spouses must be on rental leases for apartments. In either situation, the housing agreements have provisions that, if there is a breakdown of the relationship, the spouses may come to an agreement on the family residence, or either spouse can apply for a court order for exclusive occupation. There continues to be gaps in situations where the family residence is constructed or acquired through other independent avenues or prior to the housing policy, which often involves certificates of possession.

Some communities in the pursuit of self-government have removed their land management from under the Indian Act via the First Nations Land Management Act, land claim agreements or self-government agreements. Other communities are in the process of doing same, whereas others have not even begun the process.

Under the FNLMA, land codes require provisions for matrimonial real property, which are a step up from the Indian Act. NAWA is of the opinion that gaps may continue in the land codes passed under the framework agreement of the FNLMA. For the most part, only the matrimonial home is considered, and other assets such as personal and real property — for example, a farming or ranching business property that supports the family — are not included in the definitions for matrimonial property.

et des coutumes de la bande. Si l'un ou l'autre conjoint est en désaccord avec les recommandations du tribunal communautaire, ce conjoint ou les deux pourraient plaider leur cause devant la cour à ce sujet. Sachant que l'égalité des conjoints en matière de biens matrimoniaux et la protection de la famille, surtout des enfants, doivent primer, la cour examinerait les recommandations du tribunal communautaire et les représentations faites par les conjoints avant de rendre sa décision et son ordonnance.

C'est ce qu'on a fait en droit pénal en créant les cercles de détermination de la peine qui formulent des recommandations à la cour et aux tribunaux administratifs. Des dispositions particulières du Code criminel obligent la cour à tenir compte de la situation particulière de tout délinquant autochtone au moment d'établir la peine. De même, la Loi sur la police du Québec exige que toute plainte contre un agent de police autochtone pour violation du code de déontologie soit entendue par des membres d'une collectivité autochtone.

Certaines collectivités ont tenté de mettre en oeuvre des mesures pour régler ce problème, mais l'écart entre les deux sexes ne cesse de s'accroître en raison des limites inhérentes à la Loi sur les Indiens relativement à la protection des conjointes autochtones et aux enfants en ce qui a trait aux biens matrimoniaux.

Dans la communauté Mohawk de Kahnawake, la politique d'habitation protège la résidence familiale dans les cas de location et d'octroi des terres communautaires. Les conjoints qui demandent un prêt à l'habitation peuvent demander un intérêt conjoint sur la propriété, et les noms des deux conjoints doivent figurer sur les baux. Dans l'une ou l'autre situation, les accords d'habitation disposent que, en cas de rupture de l'union, les conjoints peuvent s'entendre sur ce qu'ils feront de la résidence familiale ou l'un ou l'autre conjoint peut demander une ordonnance judiciaire pour obtenir l'occupation exclusive de la résidence familiale. Il y a encore des problèmes dans les cas où la résidence familiale est construite ou acquise de façon indépendante ou si elle l'a été avant l'adoption de la politique d'habitation qui dans bien des cas a remplacé les certificats de possession.

Certaines collectivités qui demandent l'autonomie gouvernementale ont invoqué la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, un accord sur des revendications territoriales ou un accord d'autonomie gouvernementale pour soustraire la gestion de leurs terres à l'application de la Loi sur les Indiens. D'autres bandes ont emboîté le pas, mais bien d'autres n'ont pas encore entamé ce processus.

Aux termes de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, le code foncier doit inclure des dispositions s'appliquant aux biens immobiliers matrimoniaux, ce qui est préférable à ce que prévoit la Loi sur les Indiens. Notre association estime que ce n'est pas la solution miracle toutefois, car les codes fonciers adoptés dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ne tiennent compte, pour la plupart, que du foyer matrimonial et les autres biens, meubles et immeubles — par

Provincial family legislation is much broader in scope, thus there may be continuing inequality for Aboriginal spouses under the FNLMA.

Land claim agreements are either silent on the matter of matrimonial property or refer to jurisdiction over the family matters to enact laws on this matter. Often there is no specific procedure or provision for settlement of family matters, a situation that could likely result in gaps between these agreements and provincial legislation on this matter. Déjà vu regarding a repeat of the gaps under the Indian Act may occur, with negative consequences for Aboriginal spouses and their families.

Amendments to the Indian Act or separate legislation regarding family property must assist communities in the transition to self-government by providing immediate, comprehensive protections for the Aboriginal family. This would form a basis for their own family regime, with adaptations to suit their own unique circumstances. Thus, constitutional challenges based on the Charter may be avoided.

We have drafted some recommendations for you, which I will go through here. NAWA recommends the use of the "family patrimony" to describe both real and personal property used and possessed by Aboriginal spouses on-reserve for family purposes.

NAWA recommends that the Indian Act be amended, or separate legislation be enacted, that provides specific provisions for the family in the event of dissolution or breakup. Even when there is a domestic contract, these provisions must protect the family residents, the equal rights of the spouses to the possession of the family residence, equalization payments or compensation for family patrimony and specific remedies to enforce these rights.

NAWA recommends that as each Aboriginal community has its own customs regarding family breakdown and dissolution there be provisions for communities to implement their own measures for the submission of recommendations to the courts, that the Aboriginal spouses nevertheless have the right to make their own independent submissions in this regard and that the courts be required to take these into consideration in their decisions regarding family matters.

NAWA recommends that Aboriginal spouses include those who have formalized their relationship by legal marriage, customary marriage and common-law criteria.

NAWA recommends that breakdown of marriage and common-law relationships must include dissolution by death.

NAWA recommends that any legislation or amendments address both personal and real property on-reserve acquired during the marriage or relationship by giving a broad definition to family patrimony.

exemple, un ranch ou une ferme qui permet à la famille de subvenir à ses besoins — ne sont pas inclus. Les lois provinciales sur la famille ont une portée beaucoup plus vaste. Par conséquent, l'inégalité entre les conjoints autochtones pourrait se poursuivre même sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Les accords sur des revendications territoriales sont soit muets sur la question des biens matrimoniaux ou renvoient à une compétence sur les questions familiales pour adopter des lois en la matière. Souvent, il n'y a ni disposition ni mécanisme précis pour le règlement des questions familiales, une situation qui pourrait laisser des vides entre ces accords et les lois provinciales dans le domaine. On pourrait retrouver les mêmes lacunes que dans la Loi sur les Indiens, ce qui aurait des conséquences négatives pour les conjoints autochtones et leurs familles.

Des modifications à la Loi sur les Indiens ou une loi distincte visant les biens familiaux doivent aider les collectivités à passer à l'autonomie gouvernementale en assurant des protections immédiates et complètes à la famille autochtone. Cela servirait de base à leur propre régime familial, avec les adaptations nécessaires. Il serait ainsi possible de faire l'économie de défis constitutionnels basés sur la Charte.

Nous avons rédigé des recommandations à votre intention, que je vais énumérer ici. La NAWA recommande l'expression «patrimoine familial» pour décrire les biens immobiliers et les biens personnels utilisés et possédés par les conjoints autochtones dans les réserves à des fins familiales.

La NAWA recommande que la Loi sur les Indiens soit modifiée ou qu'une loi distincte soit adoptée, qui comporte des dispositions visant les familles en cas de dissolution ou de rupture. Même dans les cas où il existe un contrat familial, ces dispositions doivent protéger les résidents de la famille, l'égalité des droits des conjoints à la possession de la résidence familiale, le paiement d'une indemnité ou d'un dédommagement pour le patrimoine familial et des recours précis destinés à faire respecter ces droits.

Vu que chaque collectivité autochtone a ses propres usages en ce qui concerne la rupture ou la dissolution d'une famille, la NAWA recommande de créer des dispositions pour les collectivités leur permettant d'appliquer leurs propres mesures à soumettre aux tribunaux; que les conjoints autochtones aient néanmoins le droit de faire leurs propres recommandations à cet égard et que les tribunaux soient tenus d'en tenir compte dans leur jugement sur les questions familiales.

La NAWA recommande que «conjoints autochtones» désigne ceux qui ont ritualisé leur union au moyen d'un mariage légal, d'un mariage coutumier ou d'une union libre.

La NAWA recommande que la rupture du mariage et des unions de fait inclut la dissolution pour cause de décès.

La NAWA recommande que toute mesure ou modification législative vise autant les biens personnels que les biens immobiliers dans la réserve acquis pendant le mariage ou l'union en donnant une définition large de patrimoine familial.

NAWA recommends that there be provision for a right of habitation, thereby protecting spouses who are not members of the community or where lawful possession or certificate of possession is held by a third person.

NAWA recommends that there be provision for registration of the family residence in the reserve lands registry, preventing any transfer without the consent of both spouses, which is to protect spouses who are not lawful possessors or holders of a certificate of possession to the family residence.

NAWA recommends that there be provisions for remedies to transfer possession between Aboriginal spouses in family breakdown in dissolution.

NAWA recommends that the gaps between the Indian Act and provincial family legislation be rectified in 2004 by the Government of Canada in light of the urgent need to protect the family residence or matrimonial property on-reserve.

In conclusion, NAWA is ready, willing and able to assist the Government of Canada in the formulation of legislation respecting on-reserve matrimonial property, and in carrying out any necessary research and consultation in this regard. NAWA also supports the recommendations of other presenters that provide equality for Aboriginal spouses, protection of the Aboriginal family home and the protection of children in accordance with the Charter and other human rights legislation and respectfully requests that their concerns be addressed by any future legislation and/or amendments on this matter.

**Ms. Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee:** I am the co-chair of the AFN youth council and a member of the AFN national executive committee. I am accompanied by Roger Jones, who is legal counsel to the AFN, and Marie Frawley-Henry, who is responsible for gender equality issues at the AFN. We appreciate the opportunity to be here today to present our views on this very important matter.

By way of a brief introduction, the Assembly of First Nations is a national organization representing First Nation citizens in Canada, including our citizens living on reserves and in urban and rural areas. Every chief in Canada is entitled to be a member of the assembly; the national chief is elected by the chiefs throughout Canada, who, in turn, are elected by their citizens.

The Assembly of First Nations is truly a representative and accountable body. It is not a dues-paying organization or an interest group. There are about 80 First Nations in Canada and 633 First Nations communities. First Nations, or Indians, are one of the three Aboriginal peoples recognized in Canada's Constitution Act of 1982. The other two are the Metis and the Inuit. We share many common goals as Aboriginal peoples, but

La NAWA recommande que soit créée une disposition en faveur du droit à l'habitation pour protéger les conjoints qui ne sont pas membres de la collectivité ou pour prévoir les cas où la possession légale ou le certificat de possession est détenu par une tierce partie.

La NAWA recommande que soit créée une disposition pour l'inscription de la résidence familiale dans le registre des terres de réserve, le but étant d'empêcher tout transfert sans consentement des deux conjoints, afin de protéger le conjoint qui n'est pas le propriétaire légal ou le détenteur du certificat de possession de la résidence familiale.

La NAWA recommande que soient créées des dispositions prévoyant des recours en cas de transfert de possession entre les conjoints autochtones lors de la rupture ou de la dissolution de la famille.

La NAWA recommande que les disparités entre la Loi sur les Indiens et les lois familiales provinciales soient corrigées en 2004 par le gouvernement du Canada vu la nécessité urgente de protéger la résidence familiale ou les biens matrimoniaux dans les réserves.

En conclusion, la NAWA est toute disposée à aider le gouvernement du Canada à formuler des textes de loi concernant les biens matrimoniaux dans les réserves, et à procéder à tous travaux de recherche et à toute consultation à cet égard. La NAWA appuie également les recommandations des autres témoins en faveur de l'égalité des conjoints autochtones, de la protection du domicile familial autochtone et de la protection des enfants en conformité avec la Charte et les autres textes relatifs aux droits de la personne et demande respectueusement que ces voeux soient pris en compte dans toute loi future ou dans tout amendement législatif relatif à ces questions.

**Mme Tiffany Smith, Coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations:** Je suis la coprésidente du Conseil des jeunes de l'APN et membre du Comité exécutif national de l'APN. Je suis accompagnée de Roger Jones, conseiller juridique de l'APN, et de Marie Frawley-Henry, responsable des questions de l'égalité des sexes à l'APN. Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui de présenter notre avis sur cette question très importante.

En guise d'introduction, je rappellerai que l'Assemblée des premières nations est l'organisation nationale qui représente les citoyens autochtones du Canada, y compris ceux qui vivent dans les réserves et dans les zones rurales et urbaines. Chaque chef au Canada a le droit d'être membre de l'Assemblée; le chef national est élu par les chefs de partout au pays qui, à leur tour, sont élus par leurs citoyens.

L'Assemblée des premières nations est un organisme représentatif qui rend des comptes. Ce n'est pas une association à laquelle il faut cotiser ni un groupe d'intérêts. Il y a environ 80 Premières nations au Canada et 633 collectivités autochtones. Les Premières nations, ou Indiens, sont l'un des trois peuples autochtones reconnus dans la Loi constitutionnelle de 1982. Les autres sont les Métis et les Inuits. Nous avons un grand nombre

as First Nations we have our own unique issues because of our unique relationship and status with Canada and the Canadian state.

I do not want to take up too much time on the history of that relationship because we have been asked here to discuss a particular pressing issue. However, I encourage all members of the committee to learn about the full extent and character of the relationship between Canada and our governments. This understanding is essential to fully appreciate the many issues affecting First Nations, including the one before us today.

I realize that the committee has been given a limited amount of time to assess this issue and make recommendations. This is unfortunate, as you have no doubt already begun to realize; although this issue and its remedies may appear straightforward, it soon becomes clear that it is very complex. I hope that my presentation here today will help the committee appreciate the scope of this issue and ultimately indicate the path forward towards a comprehensive solution.

I understand the committee has received information and background papers from the Department of Indian and Northern Affairs, as well as a presentation from Minister Nault. We have read their discussion paper regarding matrimonial real property on-reserve. The problems are well documented.

Right from the outset, I want to be very clear on one point: We agree that this matter is a critical and pressing problem. In fact, First Nation governments are keenly concerned about this problem. The chiefs passed a resolution last year mandating the Assembly of First Nations to help coordinate a First Nations strategy on this issue.

All First Nations peoples, women, children and men, are affected by this issue. We all know of examples of heart-wrenching situations where people have suffered displacement, isolation and a denial of basic rights. Our cultures are centred on the respect for all people, and especially for children. Situations that create instability and ultimately result in harm are intolerable. The uncertainty created by this legislation or jurisdictional gap must be addressed in a timely, effective and sustainable fashion.

We suggest that a comprehensive solution is required. We will take you through the elements of such a response.

First, the scope must be broadened, recognizing that matrimonial property rights are but one example of the inequities faced by First Nations women, children and all citizens of the First Nations.

Second, an inclusive process, respective of the government-to-government relationship of the Canadian government and First Nations government, is required.

Third, the solution must strengthen and affirm the lawmaking capacity of First Nations rather than continuing the colonial legacy of the Indian Act.

d'objectifs en commun comme peuples autochtones, mais comme Premières nations nous sommes aux prises avec des difficultés bien particulières en raison du lien et du statut uniques en leur genre que nous avons avec le Canada et l'État canadien.

Je ne veux pas trop m'attarder sur l'histoire de cette relation puisque l'on nous a demandé de venir ici discuter d'une question précise et urgente. Toutefois, j'encourage tous les membres du comité à se renseigner sur la nature et l'ampleur des liens entre le Canada et nos gouvernements. Cette connaissance est essentielle pour bien comprendre les nombreux problèmes qui touchent les Premières nations, y compris celui qui est à l'étude aujourd'hui.

Je sais que le comité s'est vu accorder une période limitée pour faire le point de la situation et formuler des recommandations. Je le déplore car, comme vous vous en apercevez déjà sans doute, la situation est très complexe même si la solution semble simple. J'espère que mon exposé ici aujourd'hui aidera le comité à apprécier l'ampleur du problème et à trouver la voie vers une solution globale.

Je sais que le comité a reçu de l'information et des documents de mise en contexte du ministère des Affaires indiennes et a également entendu le ministre Nault. Nous avons pris connaissance du document de travail concernant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Le problème est bien cerné.

Dès le début, je veux être très claire sur un point: nous convenons qu'il s'agit d'un problème urgent et critique. De fait, les gouvernements des Premières nations se préoccupent vivement de la question. L'an dernier, les chefs ont adopté une résolution autorisant l'Assemblée des premières nations à coordonner une stratégie en la matière.

Tous les membres des Premières nations, hommes, femmes et enfants, sont touchés par le problème. Nous connaissons tous des cas déchirants de gens qui ont été déplacés, isolés et dépouillés de leurs droits fondamentaux. Nos cultures sont centrées sur le respect de tous, en particulier des enfants. Les situations qui créent l'instabilité et des préjudices sont intolérables. L'incertitude créée par cette loi ou par le fossé des compétences doit être levée sans tarder de manière efficace et durable.

À notre avis, il faut une solution globale. Nous allons vous exposer en quoi elle consiste.

D'abord, le champ d'application doit être élargi en reconnaissant que les droits aux biens matrimoniaux ne sont qu'un exemple des injustices qui frappent les femmes, les enfants et tous les citoyens des Premières nations.

Deuxièmement, un processus inclusif, qui respecte la relation de gouvernement à gouvernement du gouvernement canadien et du gouvernement des Premières nations, est nécessaire.

Troisièmement, la solution doit renforcer et consolider le pouvoir de légiférer des Premières nations au lieu de perpétuer l'héritage colonial de la Loi sur les Indiens.

It is this type of comprehensive solution that we encourage you to find. As a representative for the Assembly of First Nations, I offer our assistance to the committee in demonstrating the need for this response and the processes required to get them there. Only in this way do we believe that the work of this committee will truly contribute to producing a useful report that illuminates the way forward.

The bureaucracy will continue to provide its advice to you, but you must also seek experts outside of the bureaucracy. You must speak to our experts and to our governments. This is not only the best approach, but also it is the required approach given to our unique government-to-government relationship.

Clearly, there is a pressing need to address matrimonial property rights because of the resultant inequity suffered largely by First Nations women and their children. However, as has been well documented by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Aboriginal justice inquiry in Manitoba and other important sources, First Nations women and children face inequity that goes far beyond property rights. Indeed, poverty, lack of education, training and employment opportunities, and homelessness create the most serious problems and inequities faced by First Nations women and children.

Without this appreciation, the inequity will not be addressed. This is not to diminish in any way the need to address property rights. On the contrary, we cite the breadth of inequity faced by First Nations women to illustrate the way in which this issue must be handled. It must be situated within a broader context.

Indian and Northern Affairs has presented the problem as an Indian Act problem. However, if this committee chooses to deal with this as such, your remedy will only result in a minor adjustment to the legislative regime and will not address the inequity. I challenge honourable senators to think beyond the narrow terms of property rights, to appreciate the breadth of the inequity and to make recommendations that address inequity directly.

The first step of broadening the inquiry is also essential, as any cursory examination reveals the interconnectedness of this issue with land and property rights, membership and residency, First Nation lawmaking and authority, chronic on-reserve housing shortages and many other issues. This issue clearly touches on many facets of First Nation life. It also relates directly to the legacy of Canada's colonial control over our people and our land.

With specific reference to matrimonial property rights upon the dissolution of a marriage or common-law relationship, laws that could apply — laws made by the federal government under section 91(24) power — do not exist. The federal government has neither enacted such legislation nor amended the Indian Act to include such provisions.

Voilà le genre de solution globale que nous vous encourageons à trouver. Comme représentante de l'Assemblée des Premières nations, j'offre notre aide au comité pour bien montrer la nécessité d'une solution comme celle-là et pour trouver les moyens d'y parvenir. À notre avis, ce n'est que de cette façon que les travaux du comité contribueront véritablement à la préparation d'un rapport utile qui éclairera la voie à suivre.

La bureaucratie continuera de vous donner ses conseils, mais il vous revient également de chercher des avis d'experts ailleurs. Il faut que vous entendiez nos experts et nos gouvernements. C'est non seulement la meilleure façon de procéder, mais c'est aussi celle qui s'impose vu notre relation de gouvernement à gouvernement unique en son genre.

Il est clair qu'il est urgent de s'occuper des droits en matière de biens matrimoniaux en raison de l'iniquité dont sont largement victimes les femmes des Premières nations et leurs enfants. Toutefois, comme l'ont bien montré la Commission royale sur les peuples autochtones, l'enquête sur la justice autochtone au Manitoba et d'autres sources importantes, les femmes et les enfants des Premières nations sont victimes d'une iniquité qui va bien au-delà des droits de propriété. En fait, ce sont la pauvreté, le manque d'éducation, de formation et d'occasions d'emploi, et la privation d'un domicile qui créent les problèmes et les inégalités les plus graves pour les femmes et les enfants des Premières nations.

Si l'on ne tient pas compte de cela, on ne répondra pas à ce problème d'iniquité. Il ne s'agit en aucune façon de diminuer l'importance de la question des droits de propriété. Au contraire, nous soulignons le vaste éventail des situations inégales dont sont victimes les femmes des Premières nations pour illustrer la bonne façon d'agir. Il faut replacer les choses dans un contexte général.

Affaires indiennes et du Nord Canada présente le problème comme un problème lié à la Loi sur les Indiens. Toutefois, si le comité veut l'aborder sous cet angle, vous n'apporterez que des modifications mineures au régime législatif sans rectifier le problème de l'inégalité. J'exhorte donc les honorables sénateurs à aller au-delà des simples droits de propriété et à bien comprendre l'ampleur de cette situation pour faire des recommandations qui permettront de la rectifier directement.

Il convient au départ d'élargir l'enquête, car on constate au premier regard que cette question est liée aux droits fonciers et de propriété, à la question du statut de membre et de la résidence, au pouvoir législatif et à l'autorité des Premières nations, à la pénurie chronique de logements dans les réserves et à bien d'autres questions. C'est donc un problème qui touche de multiples facettes de la vie des Premières nations. Il est aussi directement lié à la présence coloniale du Canada au sein de notre peuple et de notre terre.

En ce qui concerne plus précisément les droits en matière de biens matrimoniaux en cas de dissolution d'un mariage ou d'une union de fait, les lois qui pourraient s'appliquer - des lois édictées par le gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs prévus par le paragraphe 91(24) — n'existent pas. Ou le gouvernement n'a pas mis en oeuvre de telles lois, ou il n'a pas modifié la Loi sur les Indiens pour inclure de telles dispositions.

This is arguably the worst of both worlds for First Nations people living on-reserve. In the first instance, we are subject to the patriarchal, colonial legislation embodied in the Indian Act. In the second instance, our federal fiduciary has failed to update the Indian Act, thereby making it at least commensurate with policy elsewhere and the rights afforded to other citizens.

In addition, colonial administrative policies regarding land and membership procedures have favoured a paternalistic, western approach to land tenure whereby individual males have received certificates of possession. This approach directly contradicts First Nation communal notions of land stewardship. These policies and others aimed at setting aside First Nation practices and traditions, coupled with the lack of any legislative remedy for First Nations peoples, results in the problem before us today, a problem clearly created by the Indian Act and the policies and practices of those who operate under its mandate.

The minister has now expressed that this situation is unacceptable. He said that we can do better in this country for First Nations women, for their children and for all Canadians who want no less than justice for all on this critical issue. We certainly agree. However, we do not agree that the remedy should be created and implemented by the very source of the problem in the first place. Rather, we feel that we must tackle these matters together. First Nations must lead the process, along with government, to jointly find mutually beneficial and effective solutions.

Again, I do not have the time today to adequately provide information about our traditional societies and our laws. Suffice it to say that our nations had systems in place dealing with these matters. The imposition of the Indian Act, as is now well documented, aimed to assimilate our cultures, destroy our belief systems and institutions, and systems of law and government.

Indian and Northern Affairs, despite its attempts at reform, is continuing under this same colonial mandate today. Justice will only be achieved once Canada halts this imposition and upholds its fiduciary responsibility to work in partnership with us.

This matter of matrimonial property rights provides us with the opportunity to do the right thing. It is an area where there is currently no legislation. The very last thing we should do is opt for continuing the colonial legacy of the Indian Act by legislating the imposition of federal authority in this area.

This matter requires a response that recognizes First Nations jurisdiction. Such a response would be consistent with the recommendations from the Royal Commission on Aboriginal Peoples and of the many commitments of the federal government to recognize the inherent right to self-government.

Les gens des Premières nations qui vivent dans les réserves sont donc plongés dans le pire des mondes possibles. Dans le premier cas, nous sommes victimes de la législation coloniale et patriarcale insérée dans la Loi sur les Indiens. Dans le deuxième cas, le responsable fédéral n'a pas su mettre à jour la Loi sur les Indiens pour l'aligner au moins sur les autres politiques et les autres droits dont bénéficient les autres citoyens.

En outre, les politiques administratives coloniales concernant la terre et les procédures d'appartenance à une bande ont encouragé une démarche paternaliste et occidentale en matière de régime foncier en octroyant les certificats de possession aux hommes. Cette démarche est en contradiction directe avec les notions communautaires d'intendance des terres des Premières nations. Ce sont ces politiques parmi d'autres qui visent à écarter les pratiques et traditions des Premières nations, ainsi que l'absence de recours législatif pour les peuples des Premières nations, qui ont entraîné le problème auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, un problème clairement dû à la Loi sur les Indiens et aux politiques et pratiques de ceux qui agissent en vertu de son mandat.

Le ministre déclare maintenant que cette situation est inacceptable. Il a dit que notre pays doit mieux faire au Canada à l'égard des femmes des Premières nations, de leurs enfants et de tous les Canadiens qui exigent la justice pour tous sur cette question cruciale. Nous sommes tous à fait d'accord. En revanche, nous ne sommes pas d'accord pour admettre que le remède soit conçu et appliqué par ceux qui ont créé le problème au départ. Nous estimons au contraire que nous devons nous attaquer à ces questions ensemble. Il faut que les Premières nations pilotent ce dossier avec le gouvernement pour parvenir à des solutions mutuellement avantageuses et efficaces.

Encore une fois, je n'ai pas le temps aujourd'hui de vous fournir suffisamment d'information sur nos sociétés traditionnelles et nos lois. Disons simplement que nos nations disposaient autrefois de régimes pour ce genre de choses. Il est bien établi maintenant que la Loi sur les Indiens a été imposée pour assimiler nos cultures et détruire nos systèmes de croyances et nos institutions, ainsi que tous nos régimes juridiques et gouvernementaux.

Affaires indiennes et du Nord Canada, en dépit de tous ses efforts de réforme, poursuit toujours ce même mandat colonial. Justice ne sera faite que lorsque le Canada mettra fin à cette mainmise et embrassera sa responsabilité fiduciaire de travailler en partenariat avec nous.

Cette question des droits en matière de biens matrimoniaux nous donne l'occasion d'agir pour le bien. C'est un domaine dans lequel il n'existe actuellement pas de loi. La dernière chose à faire serait de poursuivre dans la voie de l'héritage colonial de la Loi sur les Indiens en imposant le pouvoir fédéral dans ce domaine.

Il faut tenir compte de la compétence des Premières nations dans la réponse. Cette réponse doit être conforme aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et aux multiples engagements pris par le gouvernement fédéral de reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

We propose finding a comprehensive solution to address this inequity and at the same time recognize the need to empower First Nations peoples. This can be achieved through working with First Nations, creating capacity and respecting our lawmaking authority.

Involving First Nations in a meaningful way will mean engaging First Nations governments in a dialogue to determine current lawmaking capacities and future requirements to expand this authority. We can draw on the excellent example provided by many First Nations who are already creating law in this area. For example, many First Nations are pushing the limits of their bylaw-making authority to do right thing, to protect the rights of their members and to ensure that fairness and equity prevails within their communities.

This piecemeal approach is not good enough, however. All First Nations require greater support and capacity to ensure that their institutions of government and their laws are built or rebuilt to ensure equity and to protect the rights of all their citizens. A coordinated approach providing support and setting minimum standards will be required.

An obvious question may arise: Why not make a legislative change to address the immediate concerns now and deal with self-government and broader issues as they unfold later? In this regard, I will put several important considerations. First, First Nation lawmaking can be just as efficient as any imposed amendment from the federal government. All lawmaking requires a multi-faceted process. The difference will be that the First Nation process will create capacity and result in sustainable, long-term and comprehensive measures. Continuing the current legislative regime by making mere amendments perpetuates inequity as it fails to uphold the fiduciary relationship between First Nation governments and Canada.

I do not underestimate the challenge before this committee. My message to you is to take this task seriously, to insist on the time required to fully consider the matter, and to embrace the opportunity to work with First Nations to find a comprehensive solution to this pressing issue.

It is unfortunate that honourable senators have been given so little time to address this complex issue. I know that all of the information regarding Aboriginal rights and our historic relationship with Canada creates a steep learning curve for committee members, many of whom are actively working on other pressing human rights matters. The Assembly of First Nations can be a resource. We would welcome the opportunity to submit additional information as requested and to appear again before the committee as you make progress toward tabling your report.

Nous proposons de trouver une solution globale à ce problème d'iniquité tout en reconnaissant la nécessité de responsabiliser les peuples des Premières nations. Cela pourra se faire par une collaboration avec les Premières nations, la création de capacité et le respect de notre pouvoir législatif.

Faire participer sérieusement les Premières nations, cela signifiera engager avec leurs gouvernements un dialogue pour déterminer les capacités législatives actuelles et les éléments nécessaires pour les développer à l'avenir. Nous pouvons nous inspirer de l'excellent exemple que nous fournissons de nombreuses Premières nations qui légifèrent déjà dans ce domaine. Par exemple, plusieurs Premières nations élargissent leurs pouvoirs de réglementation pour agir correctement, protéger les droits de leurs membres et veiller au principe de l'équité et de la justice au sein de leurs collectivités.

Toutefois, cette approche fragmentaire ne suffit pas. Il faut que toutes les Premières nations bénéficient d'un appui et d'une capacité accrues pour que leurs institutions gouvernementales et leurs lois soient conçues de manière à garantir l'équité et à protéger les droits de tous leurs citoyens. Il faudra donc une démarche coordonnée pour assurer ce soutien et établir des normes minimales.

On posera peut-être une question évidente: pourquoi ne pas modifier la loi pour répondre tout de suite aux problèmes immédiats et aborder plus tard les questions plus générales et la question de l'autonomie gouvernementale? À cet égard, je soulignerai plusieurs points importants. Premièrement, les Premières nations peuvent prendre des mesures tout aussi efficaces que celles qui peuvent être imposées par un amendement du gouvernement fédéral. Tout pouvoir législatif implique une démarche à multiples facettes. La différence, c'est que le processus des Premières nations créera une capacité et débouchera sur des mesures durables et globales. Si l'on maintient le régime législatif actuel en se contentant d'y apporter des amendements, on perpétuera l'iniquité et le non-respect de la relation fiduciaire entre les gouvernements des Premières nations et le Canada.

Je ne sous-estime pas le défi que cela représente pour votre comité. Ce que je vous dis, c'est que vous devez prendre cette tâche au sérieux, être conscients du temps nécessaire pour aller au fond des choses et profiter de cette occasion de collaborer avec les Premières nations pour trouver une solution globale à ce problème urgent.

Il est regrettable qu'on ait donné si peu de temps aux honorables sénateurs pour s'occuper de cette question complexe. Je sais que c'est une tâche colossale pour les membres du comité d'assimiler toutes les informations sur les droits des Autochtones et notre relation historique avec le Canada, alors que plusieurs de ces sénateurs s'occupent activement d'autres questions de droit humain urgentes. L'Assemblée des premières nations peut les aider. Nous serions heureux de vous fournir des renseignements complémentaires si vous le souhaitez et de revenir comparaitre devant votre comité lorsque vous vous préparerez à déposer votre rapport.

This committee has an important opportunity to recognize the full extent of this matter, the origin of the problem and to strike a new direction. This new direction will ensure that the full scope of this matter is appreciated, that First Nations work in partnership with the federal government to identify the needs and requirements to address the matter, and that the lawmaking capacity of First Nations peoples and their governments is strengthened and affirmed.

**Senator Beaudoin:** I should like to go back to the end of the discussion for previous witnesses. It does apply to all of you.

We may always legislate under section 91(24) in the way we want, providing, of course, that we do not contravene the Constitution. However, section 91(24) gives the federal Parliament not only a unique power for Aboriginals but also the accessory power to render its legislation strong and efficient.

If in the Indian Act you are not satisfied with certain sections because those sections do not respect the equality of men and women, why do you not propose new legislation to that effect? In other words, after research, you may say that the Indian Act must respect the equality of men and women everywhere.

I cannot see how the Supreme Court may conclude that you do not have the right to do that. In other words, the problem should be reversed. Parliament should comply with the Constitution. Parliament may amend its own legislation. The only thing that Parliament cannot do is go against the division of powers and the Charter of Rights. That is the only obstacle.

If we legislate in such a way as to render our legislation respectful of the equality of men and women, I cannot see where the Supreme Court will not agree with us, because it is enshrined in the Constitution. It is enshrined in section 28 of the Charter. I know that section 35 is not in the Charter, but it is in the Constitution Act of 1982, and section 4, as quoted by Senator Joyal, is very clear-cut. In addition, we have section 25 of the Charter.

I would take the risk. I do not understand see how the Supreme Court would not agree with that because I have never heard of the Supreme Court being against the equality of men and women. It would never do that. Sections 15, 25 and 35(4) exist, and there was a constitutional amendment in 1983 to that effect.

I wonder whether the problem is not more in the legislation than in the Constitution. In other words, why do we not do this if we are not satisfied with the legislation? If we are not satisfied that men and women are equal, we need only render men and women equal in our own legislation. The Supreme Court will never say that it is against the Constitution.

**Ms. Martha Montour, Legal Counsel, National Aboriginal Women's Association:** In our paper, we agree that amendments and legislation must respect the Charter and provide equality for

Votre comité a l'occasion importante de reconnaître l'ampleur de cette question, l'origine du problème et de dégager une nouvelle orientation. Cette nouvelle orientation permettra de bien mesurer l'ampleur de la question, d'assurer un partenariat des Premières nations et du gouvernement fédéral pour préciser les besoins et les conditions nécessaires pour répondre au problème, et de renforcer et d'affirmer la capacité législative des peuples des Premières nations et de leurs gouvernements.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir à la fin de la discussion avec les témoins précédents. Cela s'applique à vous tous.

Nous pouvons toujours légiférer en vertu du paragraphe 91(24), à condition, évidemment, de ne pas enfreindre la Constitution. Toutefois, ce paragraphe 91(24) donne au Parlement fédéral non seulement un pouvoir unique pour les Autochtones, mais aussi le pouvoir accessoire de donner force et efficacité à ses lois.

Si vous n'êtes pas satisfaits de certains articles de la Loi sur les Indiens parce qu'ils ne respectent pas l'égalité entre les hommes et les femmes, pourquoi ne proposez-vous pas une nouvelle loi pour corriger cela? En d'autres mots, après étude, vous pourriez dire que la Loi sur les Indiens, dans son intégralité, doit respecter l'égalité entre les hommes et les femmes.

Je ne vois pas comment la Cour suprême pourrait décider que vous n'avez pas le droit de faire cela. En d'autres mots, il faut inverser le problème. Le Parlement doit respecter la Constitution. Il peut changer ses propres lois. La seule chose que le Parlement ne peut pas faire, c'est aller à l'encontre du partage des pouvoirs et de la Charte des droits. C'est le seul obstacle.

Si nous légiférons de manière à rendre notre loi respectueuse de l'égalité entre les hommes et les femmes, je ne vois pas comment la Cour suprême pourrait s'y opposer, car c'est entériné dans la Constitution. Cette égalité est entérinée dans l'article 28 de la Charte. Je sais que l'article 35 n'est pas inclus dans la Charte, mais c'est la Loi constitutionnelle de 1982, et l'article 4, comme l'a dit le sénateur Joyal, est très clair à ce sujet. De plus, nous avons l'article 25 de la Charte.

Je prendrais ce risque. Je ne comprends pas comment la Cour suprême pourrait s'opposer à cela parce que je n'ai jamais vu la Cour suprême s'opposer à l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle ne le ferait jamais. Les articles 15 et 25 et le paragraphe 35(4) existent et il y a eu un amendement constitutionnel à cet effet, en 1983.

Je me demande si le problème ne se situe pas plutôt dans la loi que dans la Constitution. En d'autres mots, pourquoi ne pas faire cela si nous ne sommes pas satisfaits de nos lois? S'il nous semble qu'actuellement, les hommes et les femmes ne sont pas égaux, il nous suffit de les rendre égaux dans nos lois. La Cour suprême ne dira jamais que c'est contraire à la Constitution.

**Mme Martha Montour, conseillère juridique, National Aboriginal Women's Association:** Dans notre document, nous reconnaissons que les amendements et les lois doivent respecter la

spouses, but it is also our basic position that it must protect the family home and the security of the children.

You said that the Supreme Court never discriminated against women. It did so in *Attorney General of Canada v. Lavell*, where the National Indian Brotherhood intervened.

**Senator Beaudoin:** Just a minute. The *Lavell* case was appealed to the United Nations by Ms. Lovelace, a fantastic lady, and she won.

**Mme Montour:** But the Supreme Court of Canada —

**Senator Beaudoin:** No one is talking about the *Lavell* case any more. It is terrible. It is like the Persons Case at the Supreme Court. The Privy Council said that we are living in less barbarous times. The *Lavell* case and the Persons Case no longer exist. The Privy Council said men and women are equal. You say that there were some decisions of the court to that effect, and I agree. However, we no longer quote them in the faculties of law.

**Mme Montour:** I just wanted to bring that respectfully to your attention.

**Senator Beaudoin:** You have been very respectful.

In 1982, Trudeau was Prime Minister of Canada. He said that we would wait three years before putting into effect section 15 because it would take time to give equality to men and women. We gave Parliament and the legislatures three years to change their legislation. We are now doing that with the Aboriginal nations. As a matter of fact, we did this 20 years ago. It is not yesterday — it was 20 years ago that we did that. Therefore, we have an obligation to change our legislation.

My point is this: If we look at legislation and we find something that does not respect the equality of men and women, we should immediately change it. If someone goes before the Supreme Court to challenge this, he or she will lose his or her case. There is no doubt in the world about that. For me, it is not a big problem, but we must do this.

The witnesses who appeared before us this morning were very good, and I compliment them. You are very good as well. However, we have no obligation to keep the legislation as it is. We may modify it every day. If you need the support of this committee, you will have it, and perhaps also that of the Legal and Constitutional Affairs Committee, as this is the business of that committee too.

Do you not think we should take that risk? I think we should.

**Mme Montour:** Yes, and that is what we are recommending.

**Mr. Roger Jones, Legal Counsel, Assembly of First Nations:** I do not think anyone disputes that there is a problem and that the solution is to find the best way in which to address inequality. The

Charte et permettre aux conjointes d'être traitées de manière égale aux hommes mais notre position fondamentale est également qu'il faut protéger les foyers familiaux et les enfants.

Vous avez dit que la Cour suprême n'a jamais établi de distinction envers les femmes. Ça a été le cas dans l'affaire du *Procureur général du Canada c. Lavell*, où l'Assemblée des Premières nations était intervenue.

**Le sénateur Beaudoin:** Juste une minute. Mme Lovelace, une femme remarquable, a fait appel de l'affaire *Lavell* auprès des Nations Unies et elle a gagné.

**Mme Montour:** Mais la Cour suprême du Canada...

**Le sénateur Beaudoin:** Personne ne parle plus de l'affaire *Lavell* aujourd'hui. C'était terrible. C'était comme l'affaire Personne à la Cour suprême. Le Conseil privé a dit que nous vivons à une époque moins barbare. L'affaire *Lavell* et l'affaire Personne n'existent plus aujourd'hui. Le Conseil privé a dit que les hommes et les femmes étaient égaux. Vous dites qu'il y a des décisions des tribunaux qui ont dit l'inverse et je le reconnaiss. Cependant, on ne les cite plus dans les facultés de droit.

**Mme Montour:** Je voulais juste vous le signaler, respectueusement.

**Le sénateur Beaudoin:** Effectivement, vous l'avez fait très respectueusement.

En 1982, Trudeau était le premier ministre du Canada. Il a dit qu'il faudrait attendre trois ans avant de mettre à exécution l'article 15 car cela prendrait du temps d'accorder un traitement égal aux hommes et aux femmes. Nous avons donné au Parlement et aux assemblées législatives trois ans pour changer leurs lois. C'est ce que nous faisons maintenant avec les nations autochtones. En fait, nous l'avons fait il y a 20 ans. Ça ne date pas d'hier — ça s'est fait il y a 20 ans. Par conséquent, nous sommes obligés de changer nos lois.

Mon argument est le suivant: si nous regardons notre législation et trouvons quelque chose qui ne respecte pas l'égalité entre les hommes et les femmes, il faut absolument la changer. Si quelqu'un conteste cela auprès de la Cour suprême, cette personne perdra. Cela ne fait absolument aucun doute. Pour moi, ça n'est pas un gros problème, mais il faut le faire.

Les témoins qui ont comparu ici ce matin sont excellents et je les félicite tous. Vous avez fait un excellent exposé aussi. J'aimerais toutefois vous signaler que nous ne sommes pas obligés de maintenir la loi telle qu'elle est. Nous pouvons la modifier tous les jours. Si vous avez besoin de l'appui de ce comité, vous l'aurez tout comme celui du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui s'intéresse aussi à ce genre de chose.

Ne pensez-vous pas qu'il nous faut courir ce risque? C'est mon avis.

**Mme Montour:** Oui, c'est ce que nous recommandons.

**Mr. Roger Jones, conseiller juridique, Assemblée des premières nations:** Personne ne conteste qu'il y a un problème et que la solution consiste à trouver la meilleure façon de redresser

paper that we cited in our submission, entitled "Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve", done by Cornet Consulting & Mediation Group, does an excellent job in providing background and defining the extent of the issue.

This paper notes that the legislation does not currently prevent the assurance of equality with respect to the treatment of property rights on-reserve, at least not to the extent that it says you cannot ensure that women also benefit from the law and are recognized as people with property interests.

The issue insofar as First Nations governance is concerned is how to demonstrate that the solution lies in ensuring that First Nations peoples are the ones who address the issue, rather than addressing it with more federal legislation, which at this point we see as perhaps trying to fix a problem that the Department of Indian Affairs sees primarily as a liability problem.

We understand that there is a requirement to address equality issues, and First Nations governments are the best suited to deal with them. The best of rights and equality could be addressed by the legislation, but if you cannot address the issue of where to adjudicate and how to enforce those matters then the problem would remain not addressed.

That is where the requirement for an intergovernmental approach needs to be explored. You would need First Nations governments working with the federal government and, to the extent necessary, with provincial governments to ensure that the rights are addressed and that the enforceability of such rights is properly addressed. I want to encourage the committee to consider the capacity issues involved in this. I think that the federal government will not be able to fix this problem but that First Nations — the people, the communities and their governments — need to address this problem. We would encourage that by way of a substantive and comprehensive approach to this issue.

**Senator Jaffer:** I have read your paper with great interest and I appreciate your recommendations. I listened to the AFN presentation and your presentation. Mr. Jones, you said that we should do something by 2004. If I have understood correctly, the AFN said that there should be more consultation. How do we proceed with that? The Human Rights Committee is looking at an issue considered to be almost an emergency because some women in Canada are not treated equally. I am interested in your comments about the sentencing decisions in criminal cases. I should like you to expand on that. How do you envision the circle working in matrimonial issues and disputes?

**Ms. Paul:** I will answer the first part of your question. The matter goes back to something Senator Beaudoin said earlier about the fact that we gave equality 20 years ago and so why are we still sitting in the same position today? You talked about legislation, but the fact of matter is: It is your legislation and it does have an impact on us. I am not totally in agreement that the situation could be fixed by First Nations only. We would have to

l'inégalité. Le document que nous citons dans notre mémoire intitulé «Document de travail: Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» préparé par Cornet Consulting & Mediation Group présente très bien l'historique de la question et en définit le contexte.

Dans ce document, on précise que la loi n'empêche pas actuellement l'égalité dans le traitement des droits de propriété dans les réserves, du moins pas au point où l'on pourrait dire que l'on ne peut pas assurer aux femmes les avantages de la loi et les reconnaître comme personnes qui ont des intérêts dans les biens.

Du point de vue de la gouvernance des Premières nations, il s'agit de démontrer que la solution relève des membres des Premières nations plutôt que d'adopter une autre loi fédérale pour tenter, à notre avis, de régler un problème que le ministère des Affaires indiennes considère essentiellement comme un problème de responsabilité.

Nous comprenons qu'il faut régler ces questions d'égalité, mais ce sont les gouvernements des Premières nations qui sont le mieux placés pour le faire. On pourrait trancher au mieux les questions de droit et d'égalité dans un projet de loi, mais si on ne règle pas la question de savoir qui sera l'arbitre, comment appliquer les dispositions, le problème demeurera entier.

C'est à ce niveau qu'il faut examiner le besoin d'une approche intergouvernementale. Il faut que les gouvernements des Premières nations travaillent avec le gouvernement fédéral, et le cas échéant, avec les gouvernements provinciaux afin de s'assurer qu'on règle la question des droits et qu'on trouve les modalités d'application nécessaires. Je veux encourager les membres du comité à réfléchir aux questions de capacité. Je pense que le gouvernement fédéral ne pourra pas régler ce problème, mais que les Premières nations - peuples, collectivités et gouvernements - doivent se pencher sur ce problème. C'est ce que nous préconisons en adoptant une approche concrète et globale à ces questions.

**Le sénateur Jaffer:** J'ai lu votre mémoire avec beaucoup d'intérêt et je vous remercie de vos recommandations. J'ai écouté la présentation de l'APN et la vôtre. Monsieur Jones, vous avez dit qu'il fallait faire quelque chose d'ici 2004. Si je vous ai bien compris, l'APN a dit qu'il fallait plus de consultations. Comment nous faut-il procéder? Le Comité des droits de la personne examine une question qui est jugée presque urgente parce que certaines femmes au Canada ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. Ce que vous avez dit au sujet des peines dans les affaires criminelles m'a intéressée. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus long. Comment envisagez-vous que le cercle fonctionne dans les questions matrimoniales et dans le règlement des conflits?

**Mme Paul:** Je vais répondre à la première partie de votre question. La question remonte à quelque chose que le sénateur Beaudoin a dit plus tôt au sujet du fait que nous avons obtenu l'égalité il y a 20 ans et comment se fait-il que nous soyons toujours dans la même situation aujourd'hui? Vous parlez de lois mais la situation est la suivante: Ce sont vos lois, mais elles ont une incidence sur nous. Je ne suis pas tout à fait convaincue que

look at a legislative regime of some kind, and there should be consultation with First Nations.

However, in the interim of self-government negotiations, there could be a quick fix, at least for a start. It is your legislation and it has been in place for 20 years. If you knew that the inequality existed — perhaps you did not at the time — then why is it taking this long to fix it? If you had given equality 20 years ago, it would not be an issue today. There should be equality in First Nation communities, especially with respect to matrimonial property rights. All of you agree with that and so all of you have to agree that something must be done about it quickly, in the interim.

We recommend that something be done by 2004, more than just talk, and that there be more consultations and talks with people. It is in legislation that something be done at the committee levels.

**Ms. Montour:** In respect of Aboriginal sentencing circles, there is specific provision in the Criminal Code, section 718, that requires that a judge must consider the circumstances of the Aboriginal offender in making a sentence. It does not mean that the offender would receive a lighter or heavier sentence, but the judge must take the circumstances into consideration.

**Senator Jaffer:** That is where my challenge lies.

**Ms. Montour:** I would envision, applicable to this situation, a comprehensive matrimonial law regime under the Indian Act. It would be in place so that, when the spouses make application and go before the court, the judge could recommend community measures where they exist. It is similar to mediation in Quebec, for example, where the parties are required to attend. They receive six free sessions but they are not obligated to agree with the outcome of the mediator. Spouses could go through community measures that would be based on the particular customs of individual communities regarding marriage breakdown.

In British Columbia, each clan of the Wet'suwet'en First Nation takes care of each spouse to try to find a solution that would incorporate the clan's customs. In court thereafter, the judge's recommendations would take the solutions reached by the two clans into account and ensure that the children would be protected, that there would be adequate support and compensation, and that each one's interests would be protected. The judge would consider all of that. It could happen that one spouse was forced into the agreement. The spouse would have the right to oppose the recommendations of the community tribunal or the community process. However, the judge would have the ultimate decision-making power by taking into account the different customs and mechanisms in the community. In that way, you would be respecting Aboriginal treaty rights and customs and culture in whatever regime comes into place.

**Senator Joyal:** Thank you for the challenging presentation. I should like to draw the attention of Ms. Paul and Ms. Montour to page 8 of your brief, where you refer to the special provisions of the Criminal Code in respect of Aboriginal sentencing under

les Premières nations seules peuvent régler la situation. Il nous faut envisager un régime législatif d'un genre quelconque et il doit y avoir des consultations avec les Premières nations.

Cependant, tant que les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont en cours, on pourrait appliquer dans un premier temps une solution de facilité. Votre loi est en vigueur depuis 20 ans. Si vous avez pris conscience de l'inégalité — peut-être l'ignoriez-vous à l'époque — pourquoi a-t-il fallu si longtemps pour y remédier? Si vous nous aviez accordé l'égalité il y a 20 ans, la question ne se poserait plus. Il devrait y avoir égalité au sein des Premières nations, en particulier en matière de droits matrimoniaux. Tout le monde s'entend là-dessus et vous devez donc tous reconnaître que dans l'intervalle, il faut agir rapidement.

Nous vous demandons de faire quelque chose d'ici 2004, de ne pas vous contenter de parler, de rencontrer les gens et de consulter davantage. Il faut modifier la loi en comité.

**Mme Montour:** En ce qui concerne les cercles ou les conseils de détermination de la peine, on trouve une disposition spécifique dans le Code criminel, l'article 718, qui oblige le juge à tenir compte des circonstances propres aux contrevenants autochtones dans la détermination de la peine. Cela ne signifie pas que la peine doive être plus légère ou plus lourde, mais le juge doit prendre ces circonstances en considération.

**Le sénateur Jaffer:** C'est bien ce que je conteste.

**Mme Montour:** Parallèlement à ce régime, j'envisage assez bien un régime complet de droit matrimonial dans le cadre de la Loi sur les Indiens. Lorsque la conjointe présente une demande devant un tribunal, le juge peut recommander des mesures communautaires lorsqu'elles existent. C'est un peu comme la médiation au Québec, par exemple, qui s'impose aux parties. Elles doivent assister gratuitement à six séances, mais elles ne sont pas obligées d'accepter la sentence du médiateur. La conjointe pourrait opter pour des mesures communautaires fondées sur la coutume locale en cas d'interruption du mariage.

En Colombie-Britannique, chaque clan de la Première nation Wet'suwet'en prend chacun des conjoints en charge pour trouver une solution conforme à la coutume du clan. Par la suite, au tribunal, les recommandations du juge tiennent compte des solutions préconisées par les deux clans et veillent à ce que les enfants soient protégés, que le soutien et les indemnisations soient suffisantes et que les intérêts de chacun soient ménagés. Le juge prend tout cela en compte. Il peut arriver que l'un des conjoints soit contraint d'accepter l'entente. Il a le droit de s'opposer aux recommandations du tribunal ou du conseil communautaire. Cependant, c'est le juge qui prend la décision ultime en tenant compte des coutumes et des mécanismes en vigueur dans la collectivité. On respecte ainsi les droits découlant des traités, les coutumes et la culture autochtones, quel que soit le régime mis en place.

**Le sénateur Joyal:** Merci pour cet exposé très audacieux. J'aimerais attirer l'attention de Mme Paul et de Mme Montour sur la page 8 de leur mémoire, où il est question des dispositions spéciales du Code criminel en matière de détermination de la

the Quebec Police Act. I should like to draw your attention respectfully, as we say in court proceedings, to the fact that the Legal and Constitutional Affairs Committee amended the Youth Criminal Justice Act two years ago to ensure that youth sentenced under the Youth Criminal Justice Act, and the majority are Aboriginal, would be afforded the same protection — the identical protection — that we find in the Criminal Code. The amendment passed by one vote. The House of Commons finally accepted it. I want to draw your attention to this. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was sensitive to the plight of Aboriginal youth. I want to draw your attention to this.

That being said, when I was listening to you and listening to Ms. Smith, I was finding myself torn in two. Ms. Paul recommended amendment to the Indian Act, with which I am tempted to agree. On the one hand, when I listened to Ms. Smith and Mr. Jones, I found myself saying that the issue is complex because Aboriginal people have responsibility for their own. You highlighted an important element: Aboriginals would implement the true, practical solution, although we have tribunals and family courts for Aboriginals, which are a good idea. Nevertheless, it is a problem that would fall under their management and responsibility.

On the other hand, I have to reconcile 35(1) and 35(4). Section 35(1) says that the Aboriginal people of Canada are recognized within their treaty and Aboriginal rights. I am tempted to say Ms. Smith and Mr. Jones are right. This is an Aboriginal issue.

On the other hand, I look at 35(4) and I say equality is, in a way, absolute between men and women. This is human rights. It is not an administrative issue or a question relating to natural resources or fishing rights or hunting rights that we have dealt with at our committee to protect the Aboriginal people, or the animal cruelty bill in relation to the Criminal Code. This is a fundamental human right, so I am tempted to say we have to reconcile 35(1), which the AFN supports very strongly, but on the other hand, we have to give effect at the same time to 35(4). Then, of course, I am led to support your recommendation that we should amend the Indian Act, as much as we do not like the Indian Act, as Ms. Smith has said.

This is where we are at this afternoon with your presentation. On one hand, we feel the urgency after 20 years to act, because we are sitting here in the warmth of this room but there are people in real life who are suffering. I am tempted to act to recommend immediately that we should amend the Indian Act. On the other hand, I have to recognize, with Mr. Jones and Ms. Smith, that the practical solution in real terms will be in the hands of the Aboriginal people themselves because of section 1, which gives Aboriginal people responsibility over their own people.

Where do we cut the pear, or how do we exercise our judgment in this? Is there a way to address it such way that we could recommend that the Indian Act be amended but that the implementation of the solution be negotiated with the

peine pour les Autochtones dans le cadre de la Loi sur la police du Québec. J'aimerais attirer respectueusement votre attention, comme on dit pendant les audiences, sur le fait que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles a modifié la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents il y a deux ans pour faire en sorte que les jeunes condamnés en vertu de cette loi, et qui sont en majorité Autochtones, bénéficient de la même protection que celle qu'assure le Code criminel. L'amendement a été adopté par une majorité d'une voix. En définitive, la Chambre des communes l'a adopté. Je le signale à votre attention. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est montré sensible au sort des jeunes Autochtones.

Cela étant dit, en vous écoutant et en écoutant Mme Smith, je me suis trouvé face à un dilemme. Mme Paul souhaiterait une modification de la Loi sur les Indiens, que je serais tenté d'accepter. D'un côté, en écoutant Mme Smith et M. Jones, je me suis dit que la question est complexe car les Autochtones assument eux-mêmes leur destinée. Vous avez souligné un élément important: c'est aux Autochtones de mettre en place une solution véritablement pratique, même s'il existe des tribunaux de la famille pour les Autochtones, ce qui est très bien. Néanmoins, on a là un problème qui relève de la responsabilité des Autochtones.

Par ailleurs, il faut concilier les paragraphes 35(1) et 35(4). Le paragraphe 35(1) affirme la reconnaissance des droits découlant des traités et des droits autochtones au profit des peuples autochtones du Canada. Je serais tenté de donner raison à Mme Smith et M. Jones. C'est une question autochtone.

En revanche, au regard du paragraphe 35(4), je considère qu'il y a en quelque sorte égalité absolue entre les hommes et les femmes. Cela fait partie des droits de la personne. Il ne s'agit pas d'une question administrative ou d'une question de ressources naturelles, de droits de pêche ou de droits de chasse, dont notre communauté devrait s'occuper afin de protéger les peuples autochtones. Il ne s'agit pas non plus de cruauté envers les animaux dans le cas du Code criminel. Il s'agit d'un droit fondamental de la personne, et je suis tenté de considérer qu'il faut concilier le paragraphe 35(1), qui a reçu l'appui vigoureux de l'APN, tout en respectant les dispositions du paragraphe 35(4). Je suis donc tenté d'approuver votre recommandation portant sur la modification de la Loi sur les Indiens, même si cette loi ne nous plaît pas beaucoup, comme l'a dit Mme Smith.

Voilà où nous en sommes après avoir entendu votre exposé. D'un côté, il est urgent d'agir au bout de 20 ans, car nous sommes confortablement installés ici, mais dans la réalité actuelle, il y a des gens qui souffrent. Je serais tenté de recommander une modification immédiate de la Loi sur les Indiens. D'un autre côté, je dois reconnaître avec M. Jones et Mme Smith que c'est aux peuples autochtones eux-mêmes de trouver concrètement une solution pratique, à cause de l'article 1, qui rend les peuples autochtones responsables de leur destinée.

Comment couper la poire en deux? Peut-on trancher la question en recommandant conjointement une modification de la Loi sur les Indiens et la mise en oeuvre d'une solution qui sera négociée par les représentants des peuples autochtones selon des

representative of the Aboriginal people in a way that it is recognized as the due responsibility of the Aboriginal people? How do we make both ends happen in a way that we pay respect to your two recommendations, which at first sight seem to be contradictory?

**Mr. Jones:** Thank you for your observations. We do not disagree that this matter requires action. By no means are we advocating that we talk about this hoping that the issue will go away. It will not. On the other hand, if advocating legislative amendments is what is going to be the end-all and be-all, we know that the legislative process is not guaranteed. Just because you introduce a bill does not mean it will come out as law and fix the problem.

In my earlier comments, I noted that the discussion paper that was developed on this issue — and I am quoting from page 11 — says — and I want to read a little bit from it to advance the point I am making: "With respect to individual land allotments on reserve, there has been a bias in favour of males receiving certificates of possession for the family home. The Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded that there is no prohibition against women owning property through a certificate of possession, but the cumulative effect of a history of legislation that has excluded women and denied them property and inheritance rights, together with the sexist language embedded in the legislation before the 1985 amendments, has created a perception that women are not entitled to hold a C.P."

This suggests that there are probably remedies that do not necessarily require legislative solutions. Perhaps there are ways in which to address policy procedures practices, both at the federal government level and at the First Nations government level, to be able to begin to address these issues immediately without waiting for an amendment to the Indian Act, to be able to ensure that the rights of everyone are respected and properly treated in terms of property and a whole range of other issues.

I would think that if there is a genuine intention on the part of the federal and First Nations governments to be able to address these issues, there seems to be a non-legislative avenue, which might only get you part of the way, and perhaps the legislative avenue, which recognizes that First Nations governments have the jurisdiction in this area. If working with other levels of governments can address it more expansively and more comprehensively, perhaps what we have here is a short-term approach but also a long-term strategy, not only to address property rights but all the other rights that First Nations women are entitled to in terms of the ones we identified here: economic rights, social and political rights, and so forth. What we are trying to encourage this committee to do is to look at a range and a variety of options and solutions.

I think you need to be able to hear from First Nations peoples, and obviously you will in the next few months. However, you also, I believe, need to consult with other players who have an interest and a say in these matters.

When you look at how the Indian Act deals with First Nations peoples, especially with respect to governance, it does not recognize that First Nations governments have the full range of

modalités qui reconnaissent leurs responsabilités? Peut-on agir sur les deux terrains tout en respectant le sens de vos deux recommandations qui, à première vue, semblent plus ou moins contradictoires?

**M. Jones:** Je vous remercie de votre intervention. La question nécessite une action, et nous n'en disconviendrons pas. Nous ne demandons nullement qu'on en parle dans l'espérance qu'elle disparaîsse. Elle ne disparaîtra pas. En revanche, on ne peut pas miser uniquement sur une modification législative, car nous savons qu'une démarche législative n'aboutit pas nécessairement. Le fait de présenter un projet de loi ne garantit pas son adoption ni la résolution du problème.

J'ai dit tout à l'heure qu'il y avait un document de travail sur cette question, et j'aimerais en citer la page 12 pour illustrer mon propos: «En ce qui concerne l'attribution de terres de réserve à des particuliers, c'est généralement l'homme qui recevait le certificat de possession du foyer conjugal. La Commission royale sur les peuples autochtones a conclu comme suit: rien n'interdit à des femmes de posséder des biens au moyen d'un certificat de possession. Mais l'effet cumulatif d'une série de textes législatifs qui ont exclu les femmes ou leur ont refusé le droit de propriété ou le droit de succession, ce à quoi il faut ajouter le langage sexiste qui apparaît dans les lois antérieures aux modifications de 1985, a engendré l'idée selon laquelle les femmes n'ont pas le droit d'obtenir de certificats de possession.»

D'après ce passage, il existe sans doute des mesures réparatrices qui n'exigent pas forcément une solution législative. On pourrait vraisemblablement modifier les pratiques au niveau du gouvernement fédéral et des autorités des Premières nations pour régler immédiatement ces questions sans attendre une modification de la Loi sur les Indiens, en veillant à ce que les droits de chacun soient respectés, notamment en matière de propriété.

Je pense que si le gouvernement fédéral et les autorités des Premières nations ont véritablement l'intention de régler ces problèmes, il semble y avoir une voie non législative qui permettrait d'aller à mi-chemin, et une voie législative qui reconnaît que les gouvernements des Premières nations sont compétents dans ce domaine. Si la collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement peut régler les problèmes de façon plus complète et plus exhaustive, nous avons peut-être ici une formule à court terme, mais également une stratégie à long terme, non seulement pour traiter des droits de propriété, mais aussi de tous les autres droits des femmes des Premières nations tels qu'ils sont mentionnés ici: droits économiques, droits sociaux et politiques, etc. Je voudrais inviter ce comité à envisager une vaste gamme d'options et de solutions.

Il faut que vous puissiez entendre les gens des Premières nations, et vous allez les entendre au cours des prochains mois. Mais je pense qu'il faut aussi consulter les autres intervenants que ces questions intéressent et qui ont leur mot à dire.

Quand on voit la façon dont la Loi sur les Indiens traite les gens des Premières nations, notamment en matière de gouvernance, on constate qu'elle ne reconnaît pas que les

institutions and capacity to address issues in the community. You might be able to address and pass an amendment in the Indian Act that says that men and women are equal with respect to the Indian Act. Then you will have to address the issue of how you will enforce that. Right now, the biggest problem First Nations governments have with respect to any semblance of lawmaking power in the Indian Act is the fact that they have no place to enforce their laws, even if they make laws. Perhaps they can go to the provincial court system or the administration of justice in the provincial context, but provincial governments are not ready to embrace having to deal with First Nations issues and First Nations laws.

Despite making those kinds of amendments, you will still have enforcement problems. I think you can only work those out by dealing with the various levels of government that need to address that issue, and working together to ensure that human rights are respected and that human rights are in fact enforced — that they are not merely spoken to in legislation but are a reality.

**Ms. Paul:** I agree with much of what Mr. Jones has to say. However, I think there has to be something in the transition. Even if you were to say that First Nations will develop their own solutions to this, there must be a process in place whereby those First Nations can do that. I do not know if they have authority to say they will do matrimonial property rights on-reserve. The authority to do that has to be in place. I still see something happening in the transition, because we are here. It is 20 years. Women do not have property rights.

One other thing that came up this morning through the Indian Affairs presentation was the idea of residency. Because First Nations can make residency bylaws, they change from place to place across the country. I know for a fact, from reading the Aboriginal newspapers, that Six Nations is currently having a big problem with their residency bylaw because it says only band members can live on Six Nations land. If a band member, say, to the Woodstock First Nation married someone from Six Nations, there could be a residency problem because only band members from Six Nations can live on Six Nations lands. That is a problem in itself. How do you deal with those bylaw problems where they relate to residency? That is all part of the matrimonial property. If only Six Nations members can live on Six Nations land, then, in the event of a break up, does that mean the other spouse, male or female, would not have the right to the matrimonial home, if they even could live there?

There are all kinds of scenarios at the reserve level that need to be looked at and examined. Authorities have to be looked at. The adjudication and who enforces this stuff is a long-term thing. However, there is nothing to say that, in the interim, we cannot try to fix a problem that has been there for this long.

gouvernements des Premières nations disposent d'une gamme complète d'institutions qui leur permettent de régler les problèmes de l'intérieur. On pourrait adopter une modification de la Loi sur les Indiens qui préciserait que les hommes et les femmes sont égaux face à la Loi sur les Indiens. Resterait ensuite à déterminer comment on peut appliquer une telle disposition. Actuellement, le plus gros problème que pose aux autorités des Premières nations le semblant de pouvoir législatif contenu dans la Loi sur les Indiens, c'est le fait que même si elles adoptent des lois, elles ne peuvent les appliquer nulle part. Elles peuvent sans doute s'adresser aux tribunaux provinciaux ou à l'administration de la justice dans le contexte provincial, mais les gouvernements provinciaux ne sont pas prêts à s'occuper des problèmes ni des lois des Premières nations.

Malgré tous les amendements de ce genre, il y aura toujours des problèmes d'application de la loi. Je pense qu'on ne pourra les régler qu'en travaillant avec les différents niveaux de gouvernement pour faire en sorte que les droits de la personne soient effectivement respectés, qu'ils ne restent pas lettre morte dans le corpus législatif, mais qu'ils deviennent une réalité.

**Mme Paul:** Je suis assez d'accord avec M. Jones. Mais je pense qu'il faut envisager quelque chose pendant la période de transition. Même si l'on dit que les Premières nations devront élaborer elles-mêmes leurs propres solutions, il faut mettre en place un processus qui leur permette de le faire. Je ne sais pas si elles sont habilitées à s'occuper des droits en matière de biens matrimoniaux dans les réserves. Il faut mettre en place les pouvoirs nécessaires. Je constate cependant que les choses évoluent, puisque nous sommes ici. Cela fait 20 ans. Les femmes n'ont toujours pas de droits de propriété.

Ce matin, le ministère des Affaires indiennes a évoqué dans son exposé l'idée de résidence. Comme les Premières nations peuvent prendre des règlements administratifs en matière de résidence, les règles en la matière varient d'un endroit à l'autre. Je lis les journaux autochtones, et j'y ai appris que les Six nations ont un sérieux problème du fait de leur règlement administratif sur la résidence, selon lequel seuls les membres de la bande peuvent habiter sur les terres quelqu'un des Six nations. Si un membre de la Première nation Woodstock épouse des Six nations, le couple pourrait avoir un problème de résidence car seuls les membres de la bande des Six nations peuvent habiter sur les terres des Six nations. C'est un problème en soi. Comment régler les problèmes posés par les règlements administratifs sur la résidence? Tout cela fait partie des biens matrimoniaux. S'il faut être membre des Six nations pour vivre sur les terres des Six nations, est-ce qu'en cas de dissolution du mariage, l'autre conjoint, homme ou femme, n'aura pas droit au foyer conjugal, en admettant qu'il puisse y habiter?

Il faut envisager et étudier toutes sortes de scénarios au niveau des réserves. Il faut s'intéresser aux décisions prises par les autorités et à leurs modalités d'application. C'est une démarche à long terme. Cependant, rien ne nous empêche, dans l'intervalle, d'essayer de régler un problème qui perdure depuis si longtemps.

**Senator Joyal:** Some elements of our recommendation have been put forward through our witnesses this afternoon. That is very important, as Mr. Jones and Ms. Smith said. In the contemplation of our recommendation, perhaps there are transitional measures that could be very clearly spelled out as transitional measures, and there should be long-term elements to be considered in terms of the authority and responsibility of First Nations and in terms of self-government negotiated agreement, which will continue as a process, although we hope at a quicker rate than it is now. That should be included, too, in the negotiation of a self-government agreement. I think that those aspects of the presentation of the witnesses this afternoon should be on the table so that they will be available at the end of our study of recommendations and various options. The proposal made by Ms. Paul and Mr. Jones helps us to ensure that they are not in fundamental contradiction. That is the point that I should like to make at this time, taking into account the first impression that I got.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal. I wish to thank the two groups, namely, the NAWA and the AFN for their thought-provoking presentations.

**Senator LaPierre:** Ms. Smith, in her document, states that we can draw on the excellent example provided by many First Nations who are already creating law in this area. Could we have a list of the powers that are doing that, if it is not too complicated?

**Senator Beaudoin:** Who are they?

**The Chairman:** Will you be able to provide us with that?

**Mr. Jones:** Yes.

**The Chairman:** We already have one.

**Senator LaPierre:** We have one?

**The Chairman:** Thank you.

From the Indigenous Bar Association, we have Nancy Sandy and Larry Chartrand. From the Native Women's Association of Canada, we have Sherry Lewis and Céleste McKay.

**Ms. Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada:** The Native Women's Association of Canada represents First Nations and Metis women in Canada. The Native Women's Association of Canada, established in 1974, is founded on the collective goal to enhance, promote and foster the social, economic, cultural and political well-being of First Nations and Metis women with First Nation and Canadian societies.

Based on Statistics Canada's 2001 census, the total North American Indian and Metis population in Canada is 901,155. The total population of North American Indian and Metis women is 460,545, which represents 51.1 per cent of the Aboriginal population in Canada.

**Le sénateur Joyal:** Cet après-midi, nos témoins nous ont suggéré certains éléments de notre recommandation. C'est très important, comme l'ont dit M. Jones et Mme Smith. Dans notre recommandation, nous pourrions proposer des mesures explicitement transitoires, ainsi que des éléments à considérer à long terme en ce qui concerne l'autorité et la responsabilité des Premières nations dans la perspective de la négociation d'un accord sur l'autonomie gouvernementale qui devrait se poursuivre à un rythme plus rapide; c'est du moins ce que l'on peut espérer. Tout cela devrait figurer dans la négociation de l'accord sur l'autonomie gouvernementale. Les éléments que nous ont soumis nos témoins de cet après-midi devraient être sur la table, de façon qu'on puisse en faire état quand nous étudierons les recommandations et les différentes options. La proposition de Mme Paul et de M. Jones devrait nous permettre d'éviter toute contradiction fondamentale. Voilà ce que je voulais dire dans le contexte de ma première impression.

**La présidente:** Merci, sénateur Joyal. Je tiens à remercier les deux groupes de témoins, à savoir la NAWA et l'APN, pour leurs exposés très stimulants.

**Le sénateur LaPierre:** Dans son document, Mme Smith dit que nous pouvons nous inspirer de l'excellent exemple offert par de nombreuses Premières nations qui adoptent déjà des lois dans ce domaine. Est-ce qu'on pourrait en avoir la liste, si ce n'est pas trop compliqué?

**Le sénateur Beaudoin:** Quelles sont ces Premières nations?

**La présidente:** Pouvez-vous nous en donner la liste?

**M. Jones:** Oui.

**La présidente:** Nous l'avons déjà.

**Le sénateur LaPierre:** Nous l'avons?

**La présidente:** Merci.

Nous accueillons Nancy Sandy et Larry Chartrand, de l'Indigenous Bar Association, ainsi que Sherry Lewis et Celeste McKay, de l'Association des femmes autochtones du Canada.

**Mme Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada:** Notre association représente les femmes autochtones et métisses du Canada. Crée en 1974, elle a pour objectif de favoriser et de promouvoir le bien-être social, économique, culturel et politique des femmes autochtones et métisses au sein des Premières nations et dans la société canadienne.

D'après le recensement de 2001 de Statistique Canada, on compte au Canada 901 155 Autochtones et Métis, dont 460 545 femmes, ce qui représente 51,1 p. 100 de la population autochtone au Canada.

This presentation is a brief summary of our position on how to resolve the current gap in legislative governance over the division of matrimonial real property on-reserve. First Nations women are deserving of equal matrimonial property rights, which must be protected regardless of residence.

Currently, the equality rights of First Nations women living on-reserve, guaranteed under section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, are violated given that First Nations women do not have equal rights to those of First Nations women living off-reserve, or non-Aboriginal women, to whom provincial family laws apply.

This results from the constitutional division of powers in which federal laws governing the same subject matter as provincial laws are said to have paramountcy. This means that under the Indian Act the land management system set out in sections 20 to 29 of the act trumps the provincial matrimonial property laws applicable to the rest of Canada.

In this submission, the historical context is set out, followed by the main positions taken by NWAC in the form of recommendations, a detailed discussion of the issues beyond the scope of this presentation. Rather, NWAC's position is based on a review of the report commissioned by Canada, entitled "Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve," by Wendy Cornet and Allison Lendor, 2002 — hereafter it will be referred to as the discussion paper — which provides a comprehensive review of the matter.

NWAC's recommendations for redress are categorized according to the different legislative frameworks applicable throughout Canada on reserves. These are the application of the land management regime contained within the Indian Act, the First Nations Land Management Act and self-government agreements.

The patriarchal impacts of the Indian Act on First Nations women in Canada have relatively recently been recognized by the federal government, as evidenced by the amendment to section (12)(1)(b) of the Indian Act in 1985 under the enactment of Bill C-31. However, the current realities of First Nations women's lives renders the gains made in achieving equality for First Nations women rather limited. For example, First Nations women continue to suffer residual inequities under subsections 6(1) and 6(2) of the Indian Act, the provisions governing status.

In terms of socio-economic status, native women suffer alarmingly high rates of poverty, health problems, unemployment, violence and involvement with the criminal justice system. This poor socio-economic and legal status leaves First Nations women at higher risk of experiencing violence and losing their children to the child welfare system. This reality has important implications when considering the remedies that will effectively and adequately address the current inequities regarding the protection of matrimonial real property rights on-reserve.

Le présent exposé résume notre point de vue sur la possibilité de combler les actuelles lacunes de la loi en matière de partage des biens fonciers matrimoniaux dans les réserves. Les femmes autochtones méritent des droits équivalents sur les biens matrimoniaux, et ces droits doivent être protégés, quel que soit leur lieu de résidence.

Actuellement, le droit à l'égalité des femmes autochtones qui vivent dans les réserves, garanti par l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, n'est pas respecté, étant donné qu'elles n'ont pas les mêmes droits que les femmes autochtones vivant hors réserve, ni que les femmes non autochtones, qui sont régies par le droit de la famille en vigueur dans la province.

Cette situation résulte du partage constitutionnel des pouvoirs, selon lequel les lois fédérales régissant le même domaine que les lois provinciales ont préséance sur ces dernières. En conséquence, le régime de gestion foncière énoncé aux articles 20 à 29 de la Loi sur les Indiens a préséance sur le régime provincial des biens matrimoniaux qui s'applique dans le reste du Canada.

Dans cet exposé, le contexte historique sera suivi par les principaux points de vue adoptés par notre association sous forme de recommandations et d'une étude détaillée des problèmes qui se posent au-delà du strict sujet de l'exposé. Le point de vue de notre association est fondé sur l'étude d'un rapport commandé par le gouvernement canadien et intitulé «Document de travail: les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves». Ce rapport, rédigé en 2002 par Wendy Cornet et Allison Lendor — ci-après appelé document de travail — fait le point sur la question.

Les mesures correctives que nous demandons sont classées en fonction des différents régimes législatifs applicables dans les réserves au Canada. Il s'agit de l'application du régime de gestion foncière qui figure dans la Loi sur les Indiens, dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et dans les accords d'autonomie gouvernementale.

Le gouvernement fédéral a récemment reconnu le caractère patriarcal de la Loi sur les Indiens pour les femmes autochtones, comme le montre la modification apportée à l'alinea 12(1)b) de la Loi sur les Indiens par le projet de loi C-31 en 1985. Cependant, la réalité vécue actuellement par les femmes autochtones limite les progrès réalisés dans la recherche de l'égalité pour les Premières nations. Par exemple, les femmes autochtones subissent toujours les injustices qu'imposent les paragraphes 6(1) et 6(2) de la Loi sur les Indiens, qui régissent le statut.

Au plan socioéconomique, les femmes autochtones éprouvent de graves problèmes de pauvreté, de santé, de chômage, de violence et de criminalité. Du fait de leur situation socioéconomique et judiciaire, les femmes autochtones risquent davantage d'être victimes de violence et de se voir privées de leurs enfants par les bureaux de protection de l'enfance. Cette réalité a des conséquences importantes si l'on veut envisager des mesures correctives permettant de pallier les inégalités actuelles du régime des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

While this matter is important for all First Nations women living on-reserve, the effect of not having equal matrimonial property rights is particularly severe for women living with violence. This is described in the discussion paper.

For example, even when women on-reserve are able to obtain a restraining order under the Criminal Code, they cannot get an order for exclusive possession to secure a home for themselves and any children that they have unless they are the sole person named on a certificate of possession or its equivalent. The problems presented by the non-application of certain provincial statutes and a lack of federal legislation were succinctly described by the Royal Commission on Aboriginal Peoples. NWAC takes the position that effective remedies to address a lack of matrimonial property rights regimes on reserves must be implemented in all communities immediately, even if this is before the realization of self-government and even if this means legislative reform, due to the severity of its impacts on the lives of First Nations women and their children. This impact is captured in the following account.

An Aboriginal woman committed suicide earlier this year after the authorities apprehended her children. The woman, who had five children, was forced to leave her reserve due to a chronic housing shortage. However, she could not find affordable housing off the reserve. Due to her financial situation, she was forced to live in a rundown boarding house with five children. She sought assistance from the authorities to seek affordable housing for her and her children. The authorities responded by apprehending her children. At that point, the woman, sadly, lost all hope and took her life.

In the 1970s, women advocates in Canada fought for provincial legislative reforms aimed at improving the economic base of abused women through equal division of matrimonial property upon dissolution of the marriage and through the right to exclusive possession of the matrimonial home for women under some circumstances, including abuse. Because First Nations women living on-reserve did not have access to these provincial laws vis-à-vis real property, their vulnerability in a context of family violence remains heightened in spite of the reforms enjoyed by all other Canadian women.

The importance of economic independence on First Nations women's lives can be key to fleeing abusive relationships. The lack of available resources for women who find themselves in abusive relationships means that women find themselves trapped in a relationship that they might otherwise flee. This is recorded in the discussion paper.

It is incumbent on the committee to bring justice to the lives of all First Nations women who face these devastating barriers to equality as swiftly as possible, before more lives are lost or ruined through the despair of having such limited access to human rights in a society that is otherwise a leader in human rights. The situation is simply unacceptable.

Cette question est importante pour toutes les femmes autochtones qui vivent dans les réserves, mais le fait de ne pas avoir les mêmes droits que les autres en matière de biens matrimoniaux pénalise particulièrement les femmes victimes de violence. Cet argument est évoqué dans le document de travail.

Par exemple, quand les femmes des réserves réussissent à obtenir une injonction prévue dans le Code criminel, elles ne peuvent pas obtenir l'ordonnance de possession exclusive qui leur garantirait un foyer pour elle et leurs enfants, à moins d'être la seule personne figurant sur le certificat de possession ou sur le document équivalent. Les problèmes résultant de la non-application de certaines lois provinciales et des lacunes de la législation fédérale ont été décrits succinctement par la Commission royale sur les peuples autochtones. Notre association considère qu'il faut immédiatement mettre en oeuvre des mesures correctives pour remédier à l'absence de régimes de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, avant même la concrétisation de l'autonomie gouvernementale et même s'il faut pour cela réformer la législation, car la question est trop grave pour les femmes autochtones et leurs enfants, comme en atteste l'anecdote suivante.

Une Autochtone s'est suicidée cette année après que les autorités l'eurent privée de ses enfants. Cette femme, qui avait cinq enfants, a été contrainte de quitter sa réserve à cause d'une pénurie chronique de logements. Elle n'a pas trouvé de logement abordable en dehors de la réserve. À cause de sa situation financière, elle a été contrainte de s'installer dans une pension de familles avec ses cinq enfants. Elle a sollicité l'aide des autorités pour obtenir un logement abordable pour elle et ses enfants. Les autorités ont réagi en la privant de ses enfants. Ayant perdu tout espoir, elle s'est alors suicidée.

Dans les années 70, des groupes de femmes se sont battues pour obtenir une réforme des lois provinciales visant à améliorer le statut économique des femmes victimes de violence grâce à un juste partage des biens immobiliers matrimoniaux en cas de dissolution du mariage, et au droit de possession exclusive du domicile conjugal dans certaines circonstances, notamment en cas de violence. Comme les femmes autochtones des réserves ne bénéficient pas des lois provinciales concernant les biens immobiliers, elles restent plus exposées à la violence en milieu familial, indépendamment des réformes dont profitent toutes les autres Canadiens.

L'indépendance économique prend une importance capitale dans la vie des femmes autochtones lorsqu'elles veulent fuir une relation de violence. Les femmes victimes de violence qui ne disposent d'aucune ressource se voient contraintes de continuer à subir cette violence alors même qu'elles voudraient fuir. Cet argument est lui aussi exposé dans le document de travail.

Il incombe au comité de rétablir sans délai la justice pour toutes les femmes autochtones confrontées à cet énorme obstacle à l'égalité, avant que d'autres vies ne soient gâchées, faute de pouvoir exercer les droits de la personne dans une société pourtant reconnue comme un chef de file en la matière. La situation actuelle est inacceptable.

We have outlined our recommendations for resolving this matter and restoring equality and dignity to the lives of First Nations women and their children living on reserves in Canada.

Under the Indian Act, the land management regime on reserves does not provide fee simple ownership to individuals. Rather, fee simple title remains with the federal Crown that holds land for the benefit of Indians of that particular reserve. The band council manages the distribution of the land through a process of certificate of possession, which provides an allotment of land and which grants a right to use and occupancy reserve land to members of the First Nations. A certificate of possession may be held jointly through a tenancy in common or a joint tenancy. Even this system managed by the band council requires the approval of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. There is no mention of matrimonial property rights under this scheme.

NWAC recommends that under the Indian Act the federal government make legislative amendments to referentially incorporate provincial legislation that protects women's rights upon marital breakdown. NWAC does not support the position by some national Aboriginal groups that these types of reform should be voluntary. The reason for our position is that in the communities where band councils would opt out of such a legislative scheme the women are at the greatest need of protection.

Such reforms could be structured to provide for an alternate scheme upon self-government. The First Nations Land Management Act provides for an alternative land management scheme in which First Nations and band councils manage their reserve lands without ministerial interference.

As a result of lobbying by First Nations women's groups, a provision was added to the First Nations Land Management Act to require that the First Nations code specifically address rules and procedures on matrimonial real property based on consultation with its members. The adequacy of this solution has been called into question by NWAC, given that it does not guarantee the equality rights of First Nations women governed under this act.

The First Nations Land Management Act should be amended to require that band codes protect the matrimonial property rights of First Nations individuals to the same extent as individuals governed by provincial matrimonial property laws. Self-determination is a goal of Aboriginal peoples in Canada that NWAC supports. However, it does not support self-government at the expense of the rights of First Nations women.

Since the National Indian Brotherhood's strong political reaction to the white paper of 1969, there has been a great deal of debate around the legitimacy of protecting individual rights at the expense of collective rights in Aboriginal communities. However, it has since been argued by scholars such as Dr. Sharon McIvor that Aboriginal collective rights under section 35 of the Constitution and individual rights protected by

Nous avons fait des recommandations pour résoudre ce problème et rétablir l'égalité et la dignité pour les femmes autochtones et pour leurs enfants qui vivent dans les réserves au Canada.

Aux termes de la Loi sur les Indiens, le régime de gestion foncière dans les réserves ne comporte pas de droit individuel de propriété en fief simple. Le titre de propriété en fief simple appartient à la Couronne, qui gère les terres au profit des Indiens de la réserve. Le conseil de bande gère la répartition des terres par des certificats de possession qui attribuent les terres et confèrent aux membres des Premières nations le droit de les utiliser et de les occuper. Un certificat de possession peut être détenue en tenance commune ou conjointe. Ce régime, géré par le conseil de bande, nécessite néanmoins l'approbation du ministre des Affaires indiennes. Il ne fait pas référence aux droits sur les biens matrimoniaux.

Notre association recommande au gouvernement fédéral de modifier la Loi sur les Indiens pour y incorporer par référence les lois provinciales qui protègent les droits des femmes en cas de dissolution du mariage. La NWAC se dissocie de certains groupes autochtones nationaux qui voudraient que cette réforme soit volontaire. Nous considérons que c'est dans les réserves où le conseil de bande pourrait se soustraire au nouveau régime législatif que les femmes ont le plus besoin de protection.

On pourrait organiser une telle réforme de façon qu'un autre régime entre en vigueur lors de l'accession à l'autonomie gouvernementale. La Loi sur la gestion des terres des Premières nations prévoit une autre forme de gestion foncière grâce à laquelle les Premières nations et les conseils de bande gèrent les terres des réserves sans ingérence ministérielle.

Suite aux pressions exercées par les femmes autochtones, le gouvernement a ajouté à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations une disposition qui exige que le code des Premières nations impose, après consultation de ses membres, des règles et des procédures concernant les biens immobiliers matrimoniaux. La NWAC a contesté la pertinence de cette solution, car elle ne garantit pas le respect du droit à l'égalité pour les femmes autochtones régies par cette loi.

Il faudrait modifier la Loi sur la gestion des terres des Premières nations pour exiger que les codes des bandes accordent aux Autochtones, en matière de biens immobiliers matrimoniaux, la même protection que les lois provinciales. L'autodétermination constitue un objectif des peuples autochtones du Canada auquel la NWAC accorde son appui. En revanche, l'association n'accepte pas que l'autonomie gouvernementale se fasse au détriment des droits des femmes autochtones.

Depuis la réaction de la Fraternité des Indiens du Canada au Livre blanc de 1969, on a beaucoup débattu de la légitimité de la protection des droits individuels au détriment des droits collectifs dans la communauté autochtone. Depuis lors, des universitaires comme Sharon McIvor ont affirmé que les droits collectifs autochtones visés à l'article 35 de la Constitution et les droits individuels protégés par la Charte des droits et libertés ne

the Charter of Rights and Freedoms are not mutually exclusive but, rather, mutually enhancing. There is an argument that section 25 of the charter, which protects constitutional rights such as section 35 rights from the application of the charter, renders individual rights subordinate to collective rights of First Nations. However, it has been argued that section 25 does not expand section 35 rights but, rather, serves as an interpretive prism through which Charter rights are to be applied. It is not likely to take away gender equality rights from Aboriginal women who are also protected under section 35(4).

Furthermore, it is important to note the practical reality of the debate. To date, self-government agreements between Canada and First Nations have incorporated the applicability of the Charter. Furthermore, in its gender equality analysis policy, the Department of Indian Affairs and Northern Development commits itself to integration of gender equality analysis in all of DIAND's work, including consultations, negotiations, including but not limited to self-government and land claims treaty entitlement and devolution.

NWAC recommends that self-government agreements continue to be negotiated on the understanding that charter rights, such as the equality provision, continue to apply to First Nations under self-government regimes. This requirement must lead to the formal inclusion of matrimonial property rights in the development of self-government agreements.

**Mr. Larry Chartrand, Indigenous Bar Association:** Honourable senators, thank you for inviting us to participate in these proceedings. It is hoped that we will be able to offer some ideas for resolving what is a complex issue.

I shall say a few words by way of introduction in terms of our organization and then my colleague, Nancy Sandy, will provide the substantive report.

The Indigenous Bar Association is a professional association of Indian, Inuit and Metis lawyers, judges, legal consultants, law students — and I probably should add law professors, as well.

Our mandate includes objectives for advocacy in terms of advancing legal and social justice in Canada for Aboriginal peoples. We do that in the context of trying to ensure, to our utmost ability, respect for our spiritual basis and our own indigenous laws, customs and traditions. That is pretty well our foremost objective, to achieve legal reform that will provide greater justice for Aboriginal peoples. We do that through a number of specific mechanisms, such as public awareness, making presentations before committees, holding conferences, et cetera.

As we are a professional organization with members in various capacities, from legal counsel for government, private practitioners, judges, policy makers, and so forth, we do not like to take political positions per se; rather, we focus on matters

s'excluent pas, et qu'au contraire, ils se renforcent mutuellement. On prétend que l'article 25 de la Charte, qui protège les droits constitutionnels comme ceux de l'article 35 de l'application de la Charte, assujettit les droits individuels aux droits collectifs des Premières nations. Or, il a été démontré que l'article 25 ne s'étend pas aux droits de l'article 35, mais qu'il sert au contraire de règle d'interprétation à l'exercice des droits prévus dans la Charte. Il ne peut avoir pour effet de priver les femmes autochtones, qui sont aussi protégées en vertu du paragraphe 35(4), de leurs droits à l'égalité des sexes.

En outre, il importe de souligner la réalité pratique du débat. Jusqu'à maintenant, les accords d'autonomie gouvernementale conclus entre le Canada et les Premières nations ont intégré l'applicabilité de la Charte. Dans sa politique sur l'égalité entre les sexes, le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord s'est engagé à intégrer l'analyse visant l'égalité des sexes dans toutes les activités du ministère, y compris dans les consultations et les négociations, notamment sur l'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales et le transfert des responsabilités.

La NWAC recommande au gouvernement du Canada de continuer à négocier les accords d'autonomie gouvernementale en veillant à ce que les droits prévus dans la Charte, notamment le droit à l'égalité, soient reconnus aux Premières nations dans le cadre des régimes d'autonomie gouvernementale. Cette exigence doit comporter l'inclusion officielle des droits en matière de biens matrimoniaux dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale.

**M. Larry Chartrand, Indigenous Bar Association:** Honorable senators, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à prendre part à vos délibérations. Nous espérons que nous serons en mesure de vous proposer certaines idées pour régler ce qui constitue une question complexe.

Je commencerai par dire quelques mots concernant notre organisation, puis ma collègue, Nancy Sandy, vous présentera le rapport de fond.

L'Indigenous Bar Association est une association professionnelle d'avocats, de juges, de conseillers juridiques et d'étudiants en droit indiens, inuits et métis — et je devrais probablement ajouter de professeurs de droit également.

Notre mandat consiste à défendre et à promouvoir la justice légale et sociale au Canada pour les Autochtones. Nous nous acquittons de notre mandat en tâchant de nous assurer, au mieux de nos capacités, de respecter nos principes spirituels et nos propres lois, coutumes et traditions autochtones. Notre objectif primordial consiste à réaliser la réforme juridique qui assurera une plus grande justice pour les Autochtones. Pour ce faire, nous avons recours à un certain nombre de mécanismes particuliers comme la sensibilisation publique, la tenue de présentations devant des comités, l'organisation de conférences, etc.

Comme nous sommes une organisation professionnelle dont les membres exercent diverses fonctions, qu'il s'agisse de conseillers juridiques pour le gouvernement, d'avocats de pratique privée, de juges, de responsables des politiques, et cetera, nous préférons ne

of law and process. Most of our recommendations try to address some of the legal issues as best as possible and offer some procedural options.

**Ms. Nancy Sandy, Indigenous Bar Association:** Honourable senators, I wish to emphasize the importance of our culture, language and history in any type of legislative reform with respect to indigenous peoples in this country. I also wish to lend some human element to this formal process here. It is somewhat intimidating to be presenting at such a committee level.

I should like to apologize that our paper is not broken down with page numbers, a table of contents or formal cover page. We put it together fairly quickly. We would like to take the opportunity after this presentation, if necessary, to add any other information that you might require from the IBA. Our paper begins with an introduction. We talk about legal issues, impacts and potential reforms and especially what the IBA does not foresee or prefer to happen during reform. We then end with recommendations.

In the interests of time, I prefer not to go through all the information that you heard this morning. Those pieces of information that you heard had to do with jurisdictional issues, the application of jurisdictional law on reserve lands and the socio-economic issues suffered by indigenous families and communities. Examples of those are lack of housing, education, employment and include family violence, different forms of land tenure and the status of the people involved. I will not bother you with that at this point because you have heard that for most of the day.

I will begin our paper at page 6, under potential for reform. The passage begins by pointing to the potential for reform with respect to on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship. This common-law relationship may apply to a male or female, or it may apply to a same-sex relationship.

Confusing jurisdictional issues in family law for indigenous peoples lends itself to a maze of unending pathways to solutions, which arrive at yet another series of problems created by the solutions. Simply amending the Indian Act to allow for the application of provincial-like regimes would not resolve the oppressive nature of an alien form of self-government imposed on indigenous lives. This may be a necessary short-term option in limited circumstances. A long-term solution would, however, necessarily involve the recognition of jurisdictional space for indigenous governments in the area of matrimonial property on-reserve based on the traditions and customs of the indigenous society in question.

pas prendre de position politique à proprement parler; nous mettons plutôt l'accent sur des questions de droit et de procédure. La plupart de nos recommandations tâchent de donner suite à certains problèmes juridiques de la meilleure façon possible et de proposer certaines options de procédure.

**Mme Nancy Sandy, Indigenous Bar Association:** Honorable senators, je tiens à insister sur l'importance de notre culture, de notre langue et de notre histoire dans tout type de réforme législative concernant les peuples autochtones de ce pays. Je tiens aussi à apporter un élément humain à la procédure officielle qui se déroule ici. Il est relativement intimidant de faire une présentation devant un comité tel que le vôtre.

Je tiens à m'excuser si les pages de notre document ne sont pas numérotées et s'il ne renferme pas de table des matières ni de page couverture. Nous avons préparé ce document assez rapidement. Nous aimerais profiter de l'occasion après cette présentation, si nécessaire, pour vous fournir tous renseignements supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin de la part de l'IBA. Notre document comporte une introduction. Nous y parlons ensuite des questions juridiques, des conséquences et des réformes possibles et en particulier de ce que l'IBA préfère que l'on évite de faire au cours de la réforme. Nous terminons ensuite par des recommandations.

Comme nous n'avons pas beaucoup de temps, je préfère ne pas répéter tous les renseignements que vous avez entendus ce matin. Ces renseignements portaient sur les aspects de compétences, l'application du droit dans les réserves et les problèmes socioéconomiques que connaissent les familles et les collectivités autochtones. Il s'agit entre autres de l'absence de logement, du manque d'instruction, du manque d'emploi, de la violence familiale, de formes différentes de régimes fonciers et du statut des personnes concernées. Comme on a beaucoup traité de ces questions aujourd'hui, je m'abstiendrai d'en parler.

Je commencerai à la page 6 de notre document qui traite des possibilités de réforme. On y signale les possibilités de réforme en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves au moment de la dissolution d'un mariage ou d'une union de fait. Cette union de fait peut s'appliquer à une union entre un homme ou une femme ou à une union entre conjoints de même sexe.

La confusion entourant les questions de compétence en matière de droit familial pour les peuples autochtones donne lieu à un dédale interminable de pistes de solutions qui débouche sur une autre série de problèmes créés par les solutions en question. La simple modification de la Loi sur les Indiens pour permettre l'application de régimes de type provincial n'éliminerait pas le caractère oppressif d'une forme étrangère d'autonomie gouvernementale imposée aux Autochtones. Cela pourrait s'avérer une option nécessaire à court terme dans des circonstances restreintes. Cependant, une solution à long terme comporterait nécessairement la reconnaissance d'une sphère de compétences pour les gouvernements autochtones dans le domaine des biens matrimoniaux dans les réserves, fondée sur les traditions et les coutumes de la société autochtone en question.

Indigenous peoples have a strong desire to control their own destiny and revive their culture, language and traditional governments, and this should be recognized as a source of wealth. Closely connected with this idea is the desire of indigenous nations to govern themselves without the oppressive hand of non-indigenous values and principles that has been imposed on us since the early 19th century.

In family law, the best interests of the child are paramount, yet it is a principle that is always in danger. A cultural value of indigenous peoples across this country is the right of the child to live on the land in which he or she is born. This connection to the land is recognized in ceremonial acts of the Secwepemc, who bury the umbilical cord at the foot of a tall, straight and strong tree with the hope that the child will grow up to be tall, straight and strong like the tree and will always come back to its place of birth.

In the cacophony of legislation and non-existent policy related to the division of matrimonial property, the indigenous children are left out of the equation. This is because the division of matrimonial property in Canadian law is based on the fair and equitable disposition of the property between the spouses rather than maintaining cultural values like connection to the land of birth.

Some consideration should be given to the recognition that indigenous children, as much as their parents, have a right to a fair share in the family property. Upon marriage breakdown, the children could be granted a share of the matrimonial property and such interest could then be maintained in the form of a legal trust until the children are legally able to access that trust. In this way, the children would have their long-term interests protected and cultural values may be incorporated as part of the solution. This solution is worth exploring.

Indigenous communities are beginning to exercise greater powers of self-government. In some cases, this will result in the incorporation of indigenous values and principles with respect to real and matrimonial property in land codes developed pursuant to the First Nations Land Management Act, or through self-government agreements and corresponding legislation, or through modern day treaties. However, these latter solutions are long term and will not resolve the inequalities confronting indigenous families on a daily basis.

Some communities are developing restorative-justice models to resolve internal conflicts through systems based on traditional values. These processes are beginning to work well in the resolution of disputes, including disputes related to matrimonial property, but they need to be supported. Governments can support indigenous people in their decolonization processes by supporting restorative-justice projects with core funding. There are many projects in Canada where the success rate is phenomenal

Les peuples autochtones tiennent profondément à contrôler leur propre destinée et à rétablir leur culture, leur langue et leurs gouvernements traditionnels, ce qui devrait être reconnu comme une source de richesse. Cette idée s'accompagne du désir de la part des nations autochtones de se gouverner elles-mêmes, débarrassées du poids oppressif des valeurs et principes non autochtones qui nous ont été imposés depuis le début du XIXe siècle.

En droit familial, l'intérêt supérieur de l'enfant prévaut, pourtant c'est un principe qui est constamment menacé. L'une des valeurs culturelles des peuples autochtones d'un bout à l'autre de ce pays concerne le droit de l'enfant à vivre sur la terre où il est né. Cet attachement à la terre est reconnu par les rites exécutés par les Secwepemc, qui enterreront le cordon ombilical au pied d'un grand arbre, droit et solide dans l'espoir que plus tard l'enfant deviendra grand, droit et solide comme l'arbre et reviendra toujours à sa terre natale.

Dans cet enchevêtrement de lois et de politiques non existantes concernant le partage des biens matrimoniaux, les enfants autochtones sont absents de l'équation. C'est que le partage des biens matrimoniaux en droit canadien repose sur la répartition juste et équitable des biens entre les conjoints plutôt que sur le maintien de valeurs culturelles comme l'attachement à la terre natale.

Il faudrait envisager de reconnaître que les enfants autochtones, tout autant que leurs parents, ont droit à une part équitable des biens familiaux. Lors de la dissolution du mariage, les enfants pourraient se voir accorder une partie des biens matrimoniaux et de tels intérêts pourraient alors être conservés dans un fonds de fiducie jusqu'à ce que les enfants puissent légalement y avoir accès. De cette façon, les intérêts à long terme des enfants seraient protégés et les valeurs culturelles pourraient être incorporées dans le cadre de la solution. C'est une solution qu'il vaut la peine d'étudier.

Les collectivités autochtones commencent à exercer de plus grands pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Dans certains cas, cela entraînera l'intégration des valeurs et principes autochtones concernant les biens matrimoniaux immobiliers dans les codes fonciers élaborés conformément à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, ou dans le cadre d'ententes d'autonomie gouvernementale et de lois correspondantes, ou par le biais de traités modernes. Cependant, ces dernières solutions ne visent pas le long terme et ne permettront pas de régler les inégalités avec lesquelles sont aux prises quotidiennement les familles autochtones.

Certaines collectivités sont en train d'élaborer des modèles de justice réparatrice pour régler les conflits internes grâce à des systèmes fondés sur les valeurs traditionnelles. Ces procédés commencent à bien fonctionner pour le règlement des différends, y compris les différends concernant les biens matrimoniaux, mais ils doivent être soutenus. Les gouvernements peuvent soutenir les peuples autochtones dans leurs processus de décolonisation en appuyant des projets de justice réparatrice grâce à un financement

because the people are resolving their problems from within their communities rather than having solutions imposed from the outside.

It is important to understand that the creation of an alternative dispute resolution process or model to provide culturally appropriate family dispute resolution services must be based on the culture of the specific community. Initiatives based on models of other indigenous peoples' cultures and values are not normally transportable from one community to another. Even more so, models with non-indigenous values and principles are not appropriate.

Culturally appropriate services often require research into the traditional laws and customs, the traditional dispute resolution mechanisms and sanctions, and the development and implementation of the service. Community consultations with the intended clients provide the mandate for the service, but the guidelines on how the services are delivered will take time and resources. Training individuals in dispute resolution, quality assurance and evaluation, management and administration, power imbalances and family violence, and facilitation and negotiation skills requires resources not always accessible from band education programs or other band program funding. Band or tribal council restorative-justice initiatives derive their funding from a variety of funding agencies and it is a constant struggle to maintain this service. The aforementioned projects ought to inspire financial support for developing capacity of indigenous communities to take on the responsibility of resolving disputes in institutions built by and for indigenous people based on the foundations of traditional laws and customs in their communities and that include the protection against discrimination currently experienced by indigenous women and children.

Indigenous communities have the capacity and the desire to resolve disputes within their communities, including family disputes related to the division of assets. With proper resources and training, there are some potential solutions readily available. For example, formal community-based family adjudicators appointed by chief and council and supported by elders and/or community approval could be instituted immediately to deal with issues such as who gets possession of the home upon family breakdown. Family adjudicators could be empowered to make quasi-judicial decisions that the band council would be compelled to enforce.

Ideally, the family adjudicators could be required to achieve consent between the parties, and these consent agreements would be registered with the band council. This would certainly create greater capacity over the long term to deal with broader family issues such as custody, access and child maintenance.

de base. Il existe de nombreux projets au Canada dont le taux de réussite est phénoménal parce que les gens règlent leurs problèmes à l'intérieur même de leurs collectivités plutôt que de se voir imposer des solutions de l'extérieur.

Il est important de comprendre que la création d'un modèle de règlement extrajudiciaire des conflits destiné à fournir des services de règlement des différends familiaux adaptés aux réalités culturelles doit reposer sur la culture de cette collectivité en particulier. Des initiatives qui s'appuient sur des modèles fondés sur les cultures et les valeurs d'autres peuples autochtones ne sont pas habituellement transférables d'une collectivité à l'autre. Les modèles fondés sur les valeurs et principes non autochtones sont encore moins appropriés.

Pour assurer des services adaptés aux réalités culturelles, il faut souvent faire de la recherche sur les lois et coutumes traditionnelles, sanctions et les mécanismes traditionnels de règlement des différends ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre du service. Des consultations au niveau communautaire avec les clients visés nous permettent d'établir le mandat pour ce service, mais des lignes directrices sur la façon dont ces services seront fournis nécessiteront du temps et des ressources. Pour assurer une formation portant sur le règlement des différends, l'assurance et l'évaluation de la qualité, la gestion et l'administration, le déséquilibre dans les rapports de force et la violence familiale, et sur la facilitation et la négociation, il faut des ressources que ne peuvent pas toujours fournir les programmes de formation de bande ou d'autres organismes de financement des programmes de bande. Les initiatives de justice réparatrice de bande ou de conseil tribal tirent leur financement de divers organismes de financement et le maintien de ce service est une lutte constante. Les projets susmentionnés méritent d'être soutenus financièrement afin que l'on permette aux collectivités autochtones d'acquérir les aptitudes nécessaires pour assumer la responsabilité de régler les différends au sein d'institutions établies par les peuples et pour les peuples autochtones, en fonction des lois et coutumes traditionnelles de leurs collectivités, ce qui comprend la protection contre la discrimination que connaissent à l'heure actuelle les femmes et enfants autochtones.

Les collectivités autochtones ont la capacité et le désir de régler les différends au sein de leurs collectivités, y compris les différends familiaux concernant le partage des biens. Grâce à des ressources et à une formation suffisantes, il existe déjà des solutions possibles. Par exemple, on pourrait établir immédiatement des postes officiels de médiateur familial communautaire, nommé par le chef et le conseil avec l'appui des aînés et peut-être l'approbation de la collectivité, qui serait chargé de déterminer par exemple qui obtient la possession du foyer au moment de la dissolution de la famille. Le médiateur familial pourrait être habilité à prendre des décisions quasi judiciaires que le conseil de bande serait tenu d'appliquer.

Idéalement, le médiateur familial devrait être tenu d'obtenir que les parties s'entendent, et ces ententes de consentement seraient enregistrées auprès du conseil de bande. Cela permettrait certainement à long terme de mieux s'occuper des questions familiales plus générales comme la garde, les droits de visite et l'aliment des enfants.

While building capacity, there would result the inevitable awareness and public legal education for indigenous peoples about their family law rights and responsibility and revive methods of resolving disputes utilizing indigenous laws, customs, values and principles.

Making changes to existing federal and provincial legislation is not encouraged where the inequalities are perpetuated. The IBA does not support the creation of custom law that might be unfair or discriminatory in its implementation. We would not want legislation being enacted whereby collective rights are eroded at the expense of individual rights or vice versa, and we would not support initiatives implemented to continue internal colonialism. We clearly see the federal government's role as supportive in nature rather than dictatorial in addressing the continued violation of human rights. Also, we do not want to deliver services that are curtailed by funding accessible only to on-reserve membership.

We do want to ensure that any reform undertaken is done in a manner consistent with the consultation requirements set out by the court. It is important to note that in the past attempts at reform related to the Indian Act have not always been controversial, particularly the reform suggested in the Penner report, the Aboriginal justice inquiry of Manitoba and the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The substance of those reports was accepted by indigenous peoples because the process of developing that substance was fair, open, accountable and democratic, and included the full participation of indigenous people in a way that was respectful and dignified. Given the controversy of Bill C-7, any intended reforms in the form of legislation can only take place with consultation based on the principles of meaningful consultation.

In *Delgamuukw v. British Columbia*, the Supreme Court of Canada stated:

Of course, even in these rare cases when the minimum acceptable standard is consultation, this consultation must be in good faith, and with the intention of substantially addressing the concerns of the aboriginal peoples whose lands are at issue. In most cases, it will be significantly deeper than mere consultation. Some cases may even require full consent of an aboriginal nation, particularly when provinces enact hunting and fishing regulations in relation to Aboriginal lands

Whenever there is consultation intended to reform legislation and policies of the federal government that are linked to Aboriginal and treaty rights, including the inherent right to self-government, there is a risk that rights will be infringed. In these matters, the Crown must proceed with caution. The Crown's honour is at issue. The Indian Act and its regulations and companion legislation will always be subject to close scrutiny by the courts and may potentially infringe the inherent right to self-government. There are compelling arguments that the certificate-of-possession system itself is a violation of the band's interest in

Le développement de ces capacités entraînerait inévitablement la sensibilisation des peuples autochtones à propos de leurs droits et responsabilités en matière de droit familial et rétabliraient des méthodes de règlement des différends à l'aide des lois, coutumes, valeurs et principes autochtones.

Les changements aux lois fédérales et provinciales existantes ne sont pas encouragés s'ils perpétuent les inégalités. L'IBA n'appuie pas la création d'une loi coutumière dont la mise en œuvre pourrait avoir des conséquences injustes ou discriminatoires. Nous ne voulons pas que l'on adopte une loi qui mine les droits collectifs aux dépens des droits individuels ou vice versa, et nous ne sommes pas disposés à appuyer des initiatives qui perpétueront le colonialisme interne. Pour nous, il est clair que le gouvernement fédéral doit appuyer plutôt que dicter les mesures à prendre pour lutter contre la violation persistante des droits de la personne. Par ailleurs, nous ne voulons pas fournir des services restreints par un financement accessible uniquement aux membres de la réserve.

Nous tenons à nous assurer que toute réforme qui sera entreprise le soit d'une façon conforme aux exigences de consultation énoncées par les tribunaux. Il est important d'indiquer que par le passé, les tentatives de réforme de la Loi sur les Indiens n'ont pas toujours été controversées, surtout la réforme proposée par le rapport Penner, l'enquête sur la justice pour les Autochtones du Manitoba et la Commission royale sur les peuples autochtones. La teneur de ces rapports a été acceptée par les peuples autochtones parce que le processus de préparation de la teneur de ces rapports a été juste, ouvert, responsable et démocratique et a prévu la participation des peuples autochtones d'une manière respectueuse et digne. Compte tenu de la controverse suscitée par le projet de loi C-7, toute réforme proposée sous forme de lois ne peut avoir lieu qu'après une consultation fondée sur les principes d'une véritable consultation.

Dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême du Canada a déclaré:

Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigea beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones.

Chaque fois que se tient une consultation destinée à réformer des lois et des politiques du gouvernement fédéral liées aux droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, on risque de porter atteinte à ces droits. La Couronne doit donc agir avec prudence car son honneur est en jeu. La Loi sur les Indiens de même que ses règlements et ses lois correspondantes feront toujours l'objet d'un examen minutieux de la part des tribunaux et risquent d'empêtrer sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit d'arguments convaincants selon lesquels le système même de

reserve lands as a protected Aboriginal right. This conclusion is supported by a synthesis of *Delgamuukw* and the recent *Osoyoos* case. Bands arguably have an inherent Aboriginal right to their reserve lands, which includes the right to control the uses to which that land is put.

For this reason, any legislative changes, whether large or small, no matter how well intended they might be, must be accompanied by a detailed and meaningful consultation process that is genuinely intended to address the substantive problems in a manner preferred by indigenous peoples. This can only occur by listening to indigenous individuals and leadership and by being prepared to undertake the changes that are being suggested by them. There are no shortcuts to change. The Indian Act has imposed over one century of colonialism and it cannot be fixed quickly and without expense.

In closing, we wish to reiterate that the IBA firmly believes a fair distribution of on-reserve matrimonial property on the dissolution of a marital or common-law relationships must be based on the culture and traditions of indigenous people, the right of indigenous people to develop solutions from within their communities and the inherent right of indigenous people to self-determination and self-government. This will be a difficult task to accomplish but it can be achieved.

The following recommendations must be understood in the context of a fundamental shift in band land-allotment policy and legislation. First, in furtherance of the recognition of indigenous self-government and the rights of bands to control the use and allocation of their lands, mechanisms need to be established to provide bands with a local custom land register for interests in land currently allocated according to custom and filed with a central agency; and to facilitate over the long term the conversion of lands from certificate of possessions to registered custom allotments.

Second, where land interests are based on custom allotments, resolutions of division of property issues and the right to the matrimonial home are to be referred to family adjudicators that are appointed by band councils supported by elders and/or community approval.

Third, family adjudicators are to be trained in equality rights and customary laws of the community, which may be recognize independent rights of the children of such marriages.

Fourth, as a short-term solution, where the land interest is based on a certificate of possession, an amendment to the Indian Act is needed to allow for a specifically tailored provision that would give the right to the spouse of a matrimonial home exclusive occupation, even where the spouse is not named on a certificate of possession under the Indian Act, subject to a band's right to opt into such legislative changes.

Fifth, intensive equality rights training needs to be provided within communities.

certificats de possession viole les intérêts de la bande dans les terres de réserve à titre de droit ancestral protégé. Cette conclusion est soutenue par une synthèse de l'arrêt *Delgamuukw* et de l'arrêt récent *Osoyoos*. Les bandes vraisemblablement détiennent un droit ancestral inhérent aux terres de leur réserve, qui comprend le droit de contrôler les utilisations qui sont faites de ces terres.

Pour cette raison, tout changement législatif, mineur ou majeur, aussi bien intentionné soit-il, doit s'accompagner d'un processus de consultation détaillé et sérieux qui vise véritablement à donner suite aux problèmes de fond selon la manière que privilient les peuples autochtones. Cela ne peut se faire qu'en écoutant les membres et les chefs autochtones et en étant disposé à apporter les changements proposés par ces derniers. Le changement ne se fait pas du jour au lendemain. La Loi sur les Indiens a imposé plus d'un siècle de colonialisme et il est impossible de régler la situation rapidement et sans engager de dépenses.

Pour conclure, nous réitérons notre intime conviction que pour être équitable, le partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en cas de dissolution du mariage ou de l'union de fait doit être fondé sur la culture et les traditions des Autochtones, le droit des Autochtones à trouver eux-mêmes leurs propres solutions et le droit inhérent des Autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Ce ne sera pas facile mais nous pouvons y arriver.

Les recommandations suivantes doivent être comprises dans le contexte d'une modification fondamentale de la politique et de la législation régissant l'attribution des terres dans les bandes. Premièrement, pour conforter la reconnaissance du droit à l'autonomie politique et du droit des bandes à contrôler l'utilisation et l'attribution de leurs terres, il faut des mécanismes pour que chaque bande ait un registre des terres dont elle a la jouissance selon la tradition, registre déposé auprès d'une agence centrale, et pour qu'à long terme soit facilitée la conversion des certificats de possession en attributions enregistrées selon la coutume.

Deuxièmement, lorsque la jouissance se fonde sur des attributions selon la coutume, la résolution des questions de partage des biens et des droits sur le foyer matrimonial doit être déferée à des arbitres familiaux nommés par les conseils de bande avec l'appui des aînés et/ou de la collectivité.

Troisièmement, il faut donner aux arbitres familiaux une formation sur les questions d'égalité des droits et des lois coutumières de la collectivité concernée qui peut reconnaître des droits indépendants aux enfants de ces mariages.

Quatrièmement, à court terme, en cas de jouissance fondée sur un certificat de possession, il est nécessaire de modifier la Loi sur les Indiens pour ajouter une disposition spéciale donnant le droit d'occupation exclusive au conjoint d'un foyer matrimonial même lorsque le conjoint n'est pas nommé dans le certificat de possession conformément à la Loi sur les Indiens, sous réserve du droit de la bande à opter pour de tels changements législatifs.

Cinquièmement, une formation intensive sur les questions d'égalité des droits est nécessaire dans toutes les collectivités.

Sixth, the Government of Canada needs to provide funding to Aboriginal women's organizations, to enable them to participate fully in all aspects of nation building, including the lobbying of changes to ensure fairness in the right to the matrimonial home.

At the beginning of my presentation, I wanted to mention Aboriginal women's leadership. I had the wonderful experience of being chief of my community for six years. Some of this presentation is based on my personal experience as a leader in my community, our community's struggle to revive customs, traditions and culture, and our constant struggle for the inherent right to self-government. Because I am from British Columbia, we are in a treaty-making process. As part of that process, our endeavour is to ensure that the rights of our people are protected and that our collective rights are protected.

Thank you for giving us this opportunity to present before the committee. We wish you well in your undertakings. We will share the responsibility in answering your questions.

**Senator Beaudoin:** You talked about an adjudicator. Does your band have rules and regulations under the authority of a plan or under the authority of the law?

**Ms. Sandy:** We are recommending that family adjudicators be set up in our communities. The other part of the question that you did not ask, which I am answering, has to do with alternative dispute-resolution services. There is information with respect to those restorative-justice projects where communities have endeavoured to resolve such disputes in family law.

**Senator Beaudoin:** Do your rules sustain equality of men and women in the adjudication of the problems that the community may encounter? Does your community respect this principle?

**Ms. Sandy:** I am having difficulty with your question because we are recommending, as a solution, the appointment of a family adjudicator by the band council with the support of elders and/or the community. It would be a short-term solution that communities could begin to exercise immediately. I would anticipate that the equal rights of men, women and children would be protected in such a process.

**Senator Beaudoin:** It is transitory, in other words.

**Ms. Sandy:** Yes.

**Senator Beaudoin:** It is aimed at the temporary, transient, in that you are looking for something else as a permanent solution.

**Mr. Chartrand:** The Indigenous Bar Association is similar to the Canadian Bar Association in that it is a professional organization where men and women are equally represented and have equal rights. I think your question could be paraphrased as follows: Do traditional Aboriginal societies have a principle of equality between men and women? The response to that question would vary with each indigenous nation across North America. In my historical research, I have learned that some communities are

Sixièmement, il faut que le gouvernement finance les organisations de femmes autochtones pour leur permettre de participer pleinement à tous les aspects de l'édification de la nation, y compris les initiatives de changement visant à assurer l'équité en matière de droit au foyer matrimonial.

Au début de mon exposé, je voulais dire un mot sur le leadership des femmes autochtones. J'ai eu le merveilleux privilège d'être chef de ma collectivité pendant six ans. Une partie de mon exposé est fondée sur mon expérience personnelle comme chef de ma collectivité, sur sa lutte pour faire revivre nos coutumes, nos traditions et notre culture et notre lutte constante pour le droit inhérent à l'autonomie politique. Je suis de Colombie-Britannique et nous sommes en pleine négociation de traité. Un de nos objectifs est de nous assurer que les droits de notre peuple sont protégés et que nos droits collectifs sont protégés.

Je vous remercie de m'avoir invitée à venir témoigner. Nous vous souhaitons de réussir dans votre entreprise. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez parlé d'arbitre. Est-ce que votre bande a des règles conformément à un plan ou conformément à la loi?

**Mme Sandy:** Nous recommandons la mise en place d'arbitres familiaux dans nos collectivités. L'autre partie de la question que vous n'avez pas posée, à laquelle je réponds, concerne les autres services de règlement des différends. Il y a toute une documentation sur ces projets de justice réparatrice pour régler ces différends familiaux.

**Le sénateur Beaudoin:** Vos règles respectent-elles l'égalité entre les hommes et les femmes dans la résolution des problèmes rencontrés par votre collectivité? Votre collectivité respecte-t-elle ce principe?

**Mme Sandy:** Votre question m'embarrasse car nous recommandons, comme solution, la nomination d'un arbitre familial par le conseil de bande avec l'appui des aînés et/ou de la collectivité. Ce serait une solution à court terme que les collectivités pourraient commencer à appliquer immédiatement. Je suppose que l'égalité des droits entre les hommes, les femmes et les enfants serait protégée dans un tel contexte.

**Le sénateur Beaudoin:** En d'autres termes, c'est provisoire.

**Mme Sandy:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est temporaire, provisoire, dans la mesure où vous êtes à la recherche d'une solution plus permanente.

**Mr. Chartrand:** L'Indigenous Bar Association est analogue à l'Association du Barreau canadien dans la mesure où c'est un organisme professionnel où les hommes et les femmes sont également représentés et où leurs droits sont égaux. Pour vous paraphraser: Les sociétés autochtones traditionnelles appliquent-elles le principe d'égalité entre les hommes et les femmes? La réponse à cette question varie d'une nation autochtone à l'autre à l'échelle de l'Amérique du Nord. Mes recherches m'ont montré

very much egalitarian in that respect but not necessarily all of them. Some communities were male dominated and the rights of women were less so, traditionally.

However, all societies in the world interact; they are not islands unto themselves. Inherent values in one society, such as equality, can influence other societies, such as those of indigenous peoples. Society's values change over time and indigenous people's values may change over time and may or may not respect those rights as a result.

**Senator Beaudoin:** I am a member of the Barreau du Québec and the Canadian Bar Association — which has changed considerably since the Charter of Rights and Freedoms. When we were at the faculty of law, there were 100 men and 10 women. Today, the majority of the faculty are women — about 60 per cent. The bar associations are the same. We are currently changing the appointments to the courts in that the bar is now involved. It has changed tremendously.

What is happening in your association?

**Mr. Chartrand:** The Indigenous Bar Association does not have statistics on representation by men and women. At the law school where I am a professor, 60 per cent of the classes were women during the last five years.

**Senator Beaudoin:** What about the judges?

**Mr. Chartrand:** I think that only a handful of Aboriginal judges — perhaps two out of five — are women.

**Senator Beaudoin:** The other day I attended a meeting where there was an Aboriginal judge. Things are changing, evolving.

**Senator Joyal:** I would like to thank Ms. Lewis and Ms. Sandy for their excellent brief. My first question will be in relation to Mr. Chartrand's last answer because I think he is touching on an important point. In your answer to Senator Beaudoin, you mentioned that the attitude generally vis-à-vis equality of men and women may vary from one band to the other, or from one Aboriginal nation to another. We had a presentation earlier this afternoon by the National Aboriginal Women's Association, which was referring to the Iroquois matriarchal clan system that had jurisdiction over property and civil matters. Of course, that may vary from one band to the other.

One problem we have in terms of non-Aboriginal Canadians is that we want to respect the cultural identity of the various Aboriginal people. However, in relation to equality of men and women — considering that in the Constitution of Canada, in relation to Aboriginal and treaty rights, it is guaranteed equally to Aboriginal men and women — am I right in maintaining that this

que certaines collectivités sont très égalitaires sur ce plan, mais elles ne le sont pas forcément toutes. Certaines collectivités étaient dominées par les hommes et les droits des femmes, traditionnellement, y étaient moindres.

Cependant, il y a contact entre toutes les sociétés du monde; elles ne sont pas isolées. Des valeurs inhérentes dans une société, telles que le principe d'égalité, peuvent influer sur d'autres sociétés, y compris sur les sociétés autochtones. Les valeurs de la société changent avec le temps et celles des Autochtones peuvent changer avec le temps et finir par respecter ces droits ou continuer à ne pas les respecter.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis membre du Barreau du Québec et de l'Association du Barreau canadien — qui a énormément évolué depuis la Charte des droits et libertés. Lorsque je faisais mon droit, nous étions 100 étudiants contre 10 étudiantes. Aujourd'hui, la majorité des étudiants sont des femmes — environ 60 p. 100. Dans les associations du barreau, c'est la même chose. Nous sommes en train de modifier les modalités de nomination auprès des tribunaux puisque désormais le Barreau intervient. Il y a eu d'énormes changements.

Et chez vous?

**M. Chartrand:** Notre association n'a pas de chiffres sur la représentation hommes-femmes. À la faculté de droit où j'enseigne, cela fait cinq ans que les femmes représentent 60 p. 100 des étudiants.

**Le sénateur Beaudoin:** Et pour les juges?

**M. Chartrand:** Je crois qu'il n'y a qu'une poignée, je dirais peut-être deux sur cinq — de femmes juges autochtones.

**Le sénateur Beaudoin:** L'autre jour, j'ai participé à une réunion où il y avait un juge autochtone. Les choses changent, évoluent.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais féliciter Mme Lewis et Mme Sandy de la qualité de leur témoignage. Ma première question fait suite à la dernière réponse de M. Chartrand car selon moi, il a mis le doigt sur un point important. Dans votre réponse au sénateur Beaudoin, vous avez dit que d'une manière générale, l'attitude vis-à-vis de l'égalité entre les hommes et les femmes peut varier d'une bande à l'autre, ou d'une nation autochtone à l'autre. Un peu plus tôt cet après-midi, nous avons entendu la National Aboriginal Women's Association qui a cité le système de clan matriarcal iroquois qui exerçait la juridiction sur les questions civiles et les questions de propriété. Bien entendu, cela peut varier d'une bande à l'autre.

Notre problème comme Canadiens non autochtones, est que nous voulons respecter les identités culturelles des différents peuples autochtones. Cependant, en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la Constitution du Canada, relativement aux droits ancestraux et issus de traités, garantit l'égalité entre les hommes et les femmes autochtones. Ai-je raison de croire que ce

supersedes the differences that we might historically have seen between the various bands in relation to the status of women within their own ranks, within the Aboriginal and treaty rights concept of the Constitution?

It is a very important point that we will have to deal with in our recommendations. We are not discussing other aspects of Aboriginal reality, but we are discussing something that is protected by the Constitution. To put it in clear terms, if in a Aboriginal band women are not put on a par with men in relation to their fundamental Aboriginal and treaty rights, we are justified to take an initiative.

**Mr. Chartrand:** That is certainly one perspective, and I think a fairly compelling one. You have to think about how section 35(4) came to be; it was a process of first ministers and Aboriginal representation from the various leaders representing Aboriginal communities in Canada, and that provision was agreed upon by that leadership. That sends a strong message that indigenous people in Canada want to respect the rights of equality between men and women and that they are prepared to do so by agreeing to that provision being incorporated in the Constitution.

Aboriginal peoples have been influenced over time by the changes in values in human rights just like other countries have, and that is fairly consistent with that evolution. It may be up for debate in specific circumstances — when it will trump, say, and how its relationship is with section 25 — and that still is uncertain and has to be worked out.

Thinking of it from that perspective, there is a constitutional mandate for Aboriginal and treaty rights to be enjoyed equally between men and women, and that would include the rights of Aboriginal communities to the interest in their lands on-reserve.

**Senator Joyal:** There was a reference made to a study by a professor earlier on — I think the reference was by the Native Women's Association; it was to Professor McIvor. We might want to investigate that this, or to have her later on as a witness. It is an important element to reconcile the collective and individual rights of Aboriginal people. This issue is at the core of it; it is an issue that has no parallel in other sections of Part II of the Constitution, which deals with native and Aboriginal and treaty rights.

The other question I wish to put to Ms. Lewis probably would have been put by our colleague Senator Chalifoux. The Native Women's Association of Canada represents First Nations and Metis women in Canada. In reading and listening to your brief, it does not seem that you focus on the issue of Metis women. Can you address this for us? In other words, how is the reality as lived, in your opinion, by Metis women covered in your recommendations that we have from page 5 to page 6? It is a very good brief, by the way, but I am keen on hearing from you on the status of Metis women.

**Ms. Celeste McKay, Native Women's Association of Canada:** Perhaps I can answer that. The reason the brief focuses on First Nations women is because, under this particular issue, Metis

principe constitutionnel a la préséance sur les différences historiques qui ont pu exister entre les différentes bandes, relativement au statut des femmes dans leurs propres rangs, dans le contexte constitutionnel des droits ancestraux et issus de traités?

C'est un point très important qu'il nous faudra aborder dans nos recommandations. Nous ne discutons pas des autres aspects de la réalité autochtone mais nous discutons d'un aspect protégé par la Constitution. Pour être clair, si, dans une bande, les femmes et les hommes ne sont pas considérés de manière égale relativement à leurs droits ancestraux et issus de traités fondamentaux, une initiative de notre part est tout à fait justifiée.

**M. Chartrand:** C'est un argument et il est convaincant. Il suffit de réfléchir à l'origine du paragraphe 35(4). Il est le fruit de la réflexion des premiers ministres et des leaders autochtones représentant toutes les communautés autochtones du Canada. C'est une disposition qu'ils ont approuvée. Le message est clair. Les Autochtones canadiens veulent que l'égalité des droits entre les hommes et les femmes soit respectée et pour prouver cette volonté, ils ont accepté que cette disposition soit incluse dans la Constitution.

Les Autochtones ont été influencés avec le temps par l'évolution des valeurs en matière de droits de la personne tout comme d'autres pays l'ont été, et cela va tout à fait dans le sens de cette évolution. Le temps est peut-être venu d'en débattre dans le contexte de l'article 25. Il reste des incertitudes à régler.

Dans cette optique, selon le mandat constitutionnel, les hommes et les femmes sont égaux en matière de droits ancestraux et issus de traités — droits qui incluent les droits de jouissance des collectivités autochtones sur les terres dans leurs réserves.

**Le sénateur Joyal:** Il a été fait allusion tout à l'heure à l'étude d'un professeur — je crois que c'est la Native Women's Association qui a fait l'allusion; il s'agissait du professeur McIvor. Nous devrions peut-être nous y intéresser ou la faire venir plus tard comme témoin. Concilier les droits collectifs et individuels des Autochtones est un élément important. C'est au cœur même de la question; c'est une question qui n'a de parallèle dans aucun autre article de la partie II de la Constitution qui traite des droits ancestraux et issus de traités.

Mon autre question que je souhaite poser à Mme Lewis aurait probablement pu l'être par notre collègue le sénateur Chalifoux. La Native Women's Association of Canada représente les femmes métisses et des Premières nations du Canada. À vous écouter et à vous lire, il m'a semblé que le sort des femmes métisses était un peu oublié. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à leur sujet? En d'autres termes, quelle est la réalité vécue, à votre avis, par les femmes métisses couvertes par vos recommandations des pages 5 et 6? En passant, votre mémoire est excellent, mais j'aimerais vous entendre un peu plus sur le statut des femmes métisses.

**Mme Celeste McKay, Association des femmes autochtones du Canada:** Je peux peut-être vous répondre. Si notre mémoire s'intéresse en priorité aux femmes des Premières nations, c'est

women tend to live in geographical locations where provincial laws do apply to their lives. Therefore, this issue is not particularly relevant to Metis women.

**Senator Joyal:** Yes, in a way — and I do not want to offer a different opinion than you — but as you know, the territorial rights of the Metis people are under dispute at the Supreme Court of Canada presently. There is a famous case, as you know, coming from Ontario. It might be an issue that, at a point in time, will be raised, because they will have recognized territorial rights under section 35 that they have been denied for centuries. We all know Manitoba — it started with that province. Hence, for the time being, do you have any suggestions to make in terms of the upcoming negotiations on the territorial rights of the Metis people?

**Ms. McKay:** I think our suggestion would be the same as in this forum, which is that when you look at the interplay of section 25, section 35(4) and section 15, you have to come to the conclusion that equality rights must be protected within the exercise of collective rights.

**Senator Joyal:** You would maintain the same interpretation of rights that you and Mr. Chartrand have identified for the Indian with full status.

**Ms. McKay:** That is right. Further to that, one point that the Native Women's Association of Canada wants to stress is that the reason these rights are required is because of the influences of Canadian society on First Nations people, through the colonization process and the imposition of patriarchal values that have, in some circumstances, come to be adopted by First Nations. That is why we insist on the Charter being present, or a parallel system.

**Senator Joyal:** That is what we referred to this morning with Ms. Ginnish from the Department of Indian and Northern Affairs. In a way, the Indian Act implemented systemic discrimination against women, imported from the concept of the 19th century, which was a different society than the one we are trying to build now, especially with the Charter. There is a clear, fixed objective in the Constitution, protected by the court, for Aboriginal people and for non-Aboriginal people. This is an important element in relation to understanding the points that were made by Ms. Sandy and Mr. Chartrand this afternoon on the way we have to reconcile the collective rights of Aboriginal people to self-government to an initiative that remains in the hands of the Aboriginal people — the adjudication process, the Aboriginal circle, as was given to us earlier this afternoon as an approach.

In terms of human rights and fundamental equality being constitutionally protected, that has to be taken as the starting point. We are not hurting the Aboriginal identity when we approach the issue of those human rights in conjunction with the collective rights of the Aboriginal people to be the ones responsible to maintain social cohesion on reserve and on territory in which they are granted sole title, either through negotiations or ancestral rights.

parce que dans ce cas particulier, les femmes métisses ont tendance à vivre dans des lieux géographiques où ce sont les lois provinciales qui régissent leur vie. En conséquence, cette question n'est pas particulièrement pertinente pour les femmes métisses.

**Le sénateur Joyal:** Oui, d'une certaine manière — et je ne veux pas offrir une opinion différente de la vôtre — mais comme vous le savez, les droits territoriaux des Métis sont actuellement examinés par la Cour suprême du Canada. Comme vous le savez, il y a une cause célèbre émanant de l'Ontario. C'est une question qui finira un jour par être soulevée parce que l'article 35 leur reconnaîtra des droits territoriaux qu'on leur nie depuis des siècles. Nous connaissons tous le Manitoba. C'est parti de cette province. Donc, pour le moment, avez-vous des suggestions à faire à propos des futures négociations sur les droits territoriaux des Métis?

**Mme McKay:** Notre suggestion serait la même, à savoir que si l'on considère l'interaction de l'article 25, du paragraphe 35(4) et de l'article 15, la seule conclusion est que l'égalité des droits doit être protégée dans le contexte de l'exercice des droits collectifs.

**Le sénateur Joyal:** Votre interprétation de ces droits serait la même que celle que vous donnez avec M. Chartrand pour ceux des Indiens inscrits.

**Mme McKay:** Exactement. J'ajouterais que notre association estime que si ces droits sont nécessaires, c'est à cause de l'influence de la société canadienne sur les peuples des Premières nations par l'intermédiaire de la colonisation et par l'imposition de valeurs patriarcales qui, dans certaines circonstances, ont été adoptées par les Premières nations. C'est la raison pour laquelle nous insistons sur la présence de la Charte ou d'un système parallèle.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce à quoi nous avons fait allusion ce matin avec Mme Ginnish du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. D'une certaine manière, la Loi sur les Indiens a imposé une discrimination institutionnelle contre les femmes, importée du concept du XIX<sup>e</sup> siècle qui était une société différente de celle que nous essayons de construire aujourd'hui, surtout avec la Charte. Il y a dans la Constitution un objectif clair et immuable, protégé par les tribunaux, pour les peuples autochtones et pour les peuples non autochtones. C'est un élément important pour comprendre les arguments de Mme Sandy et de M. Chartrand sur la nécessité de concilier les droits collectifs des Autochtones à l'autonomie gouvernementale et une initiative qui reste aux mains des Autochtones — le processus arbitral, le cercle autochtone, qui nous a été donné comme approche un peu plus tôt cet après-midi.

Le point de départ, c'est que l'égalité des droits est constitutionnellement protégée. Nous ne touchons pas à l'identité autochtone quand nous abordons la question de ces droits humains en conjonction avec les droits collectifs des Autochtones qui ont la responsabilité de maintenir la cohésion sociale dans les réserves et dans les territoires dont ils détiennent le titre, soit par négociations soit sur la base de droits ancestraux.

**Ms. Lewis:** It is important as well to note that the Native Women's Association of Canada just began this work of looking at this complex issue. As we further delve into it and talk to our constituency, we will see other recommendations come forward. As we begin to look at all options that will be presented, I am sure we will be looking at Metis issues as well as working on Inuit issues regarding this. We hope to expand our area of focus to include all aspects so that we can provide you with more information on the specific details or nuances of what this could look like.

**Senator Jaffer:** First, I wish to thank you both. It has been very useful. I know the recommendations are something we will be looking at.

This afternoon, listening to the speakers before you, especially Ms. Lewis, from where I sit, I want to be respectful of what AFN says. Yet, I have an urgency that all women should be treated equally. What do you think we should be doing with the consultation process? What would you like to see us do?

**Ms. Lewis:** I come from Six Nations, a matrilineal society, and the manner in which that is used in decision making is very comfortable for me. It is my desire, with our association, to look at what the impacts of any decision will be from all perspectives, including men, women and children.

Having had a large influence in my family from women, and having the strongest voice — as most of you will be able to tell, sometimes I do not even need a microphone for you to be able to hear me — we are very comfortable with showing others that a society where we base decisions on the value and strength of our women can lead to a place where egalitarian rules can work well for all involved. I know that many First Nations are not accustomed to looking at it from that perspective, and we certainly want the opportunity to show them the value of believing in the strength of their women.

**Senator Jaffer:** I am struggling with what our earlier speaker said about the sentencing circle for resolving issues. You have talked about family adjudicators. If you think I am not framing this properly, please tell me right away. You are talking about family adjudicators because you feel they will be more sensitive to issues, unlike judges who do not have the training. Have I got that correct? Is that why you are suggesting that?

**Ms. Sandy:** Correct. It would be people resolving their conflicts within their communities as opposed to an external resolution of problems within that community.

**Senator Jaffer:** I am struggling with the suggestion that has been made on mediation. In my other life, I have done lots of mediation, and I have great concerns about mediation, especially with family issues. I want, more than you, my colleagues to hear this, namely, that it is a real challenge, especially around familiar family issues where there is a real power imbalance when we talk about the circles. You may not have an answer today, but if you think more about the earlier presentation on circles, especially with the two of you being lawyers. My challenge is when we talk

**Mme Lewis:** Il est aussi important de rappeler que la Native Women's Association of Canada vient tout juste de commencer son travail sur cette question complexe. Plus nous avancerons dans cette étude, plus nous verrons d'autres recommandations se présenter. Je suis certaine que dans le contexte de l'examen des options, nous ferons entrer dans l'équation les Métis et les Inuits. Nous espérons élargir notre champ d'étude pour inclure tous les aspects afin de pouvoir vous fournir plus de renseignements sur les détails ou les nuances du produit fini.

**Le sénateur Jaffer:** Pour commencer, je tiens à vous remercier tous les deux. Votre témoignage est très utile. Je sais que nous examinerons vos recommandations.

Cet après-midi, j'ai écouté les témoins vous précédant, surtout Mme Lewis, et vu ma position, je tiens à manifester tout le respect que j'ai pour les propos de l'APN. Pourtant, j'entends surtout que toutes les femmes soient traitées de manière égale. Que devrions-nous faire en termes de consultation? Que voudriez-vous nous voir faire?

**Mme Lewis:** Je viens des Six Nations, société matrilinéaire, et la manière dont cette règle est utilisée dans les décisions ne me pose aucun problème. Avec mon association, je souhaite examiner les conséquences de toute décision sous tous les angles, y compris ceux des hommes, des femmes et des enfants.

Les femmes ayant une grosse influence dans ma famille, et ayant la voix la plus forte - comme la majorité d'entre vous ont pu le constater, parfois je n'ai même pas besoin de micro pour qu'on m'entende - nous n'avons aucun problème à montrer à d'autres qu'une société où les décisions sont fondées sur les valeurs et les points forts de leurs femmes peut créer un environnement où l'égalitarisme des règles fonctionne pour tous et toutes. Je sais que pour beaucoup de Premières nations ce n'est pas une perspective familiale, et nous voulons en profiter pour leur montrer les avantages de croire en la force de leurs femmes.

**Le sénateur Jaffer:** Je réfléchis encore à ce qu'un témoin précédent nous a dit sur les conseils de détermination de la peine pour résoudre les problèmes. Vous avez parlé d'arbitres familiaux. Si vous pensez que je ne vous pose pas ma question de la manière qu'il faudrait, n'hésitez pas à me le dire. Vous parlez d'arbitres familiaux parce que vous pensez qu'ils comprendront mieux les problèmes, contrairement à des simples juges qui n'ont pas subi de formation. Je vous ai bien comprise? C'est bien pour cela que vous le suggérez?

**Ms. Sandy:** Oui. Ce serait des gens issus de leurs propres collectivités qui résoudraient ces conflits par opposition à des gens et à des instances de l'extérieur.

**Le sénateur Jaffer:** La suggestion à propos de la médiation me pose un petit problème. Dans mon autre vie, j'ai pratiqué la médiation, et j'ai beaucoup d'hésitation surtout quand il s'agit de problèmes familiaux. Je tiens à ce que mes collègues, encore plus que vous, entendent ce que je vais dire. C'est délicat, surtout quand il s'agit de problèmes familiaux car dans ces conseils il y a un déséquilibre flagrant en matière de pouvoir. Vous ne pourrez peut-être pas nous donner de réponse aujourd'hui, mais réfléchissez un peu plus à ce qu'on vous a dit tout à l'heure sur

about taking the sentencing model and then talking about the family issues and the power imbalance that exists. I have some real reservations about that.

**Ms. Sandy:** We are very cognizant of the concerns about power imbalances within communities, especially relating to family violence. Speaking from experience in attempting to develop such a dispute-resolution service, it is a concern that community members themselves have expressed. They also desire that kind of service to be delivered by themselves — mind you, they say without political influence of a band council, because they want the service to be provided by the people for the people, without the band council being involved. As Ms. Lewis said earlier about our communities taking on some of the non-native forms of self-government and our community standards changing over time, people are concerned. If there is a male-dominated council, then if they have any influence over such decision making the problem will continue. Inequalities will be perpetuated, and they will just continue and continue. However, we are cognizant that such services have to be developed and provided in a means that protects against that kind of issue.

**Senator Jaffer:** My final question is on the definition of children. At length, we talked about the interests of children. I wish I had brought the case, but over the weekend I read a case where the judge held that where a person had only nephews and nieces the land would go back to the band, not to the nephews and nieces. You are probably aware of that case. That really bothers me. From my limited knowledge of Aboriginal issues or how children are defined in the Aboriginal culture — they are extended family. I would like you to comment on how you define children. It is not just immediate children. Can you comment on that?

**Ms. Sandy:** My personal experience with children is that we have custom adopted in our community for as long as I can remember. A child can be Larry's child, but if for some reason he is unable to take care of that child, I take over that child and he becomes my child, but we still recognize that he is the birth father. There is no severance of that relationship.

My sister had a daughter and she was not able to take care of that young girl, so my mother took over. In the process, her granddaughter became her daughter. When my mother was unable to take care of my niece, I took over her care. This is really complex. I ended up being my niece's mother rather than her aunt. My niece often says that she was very rich because she has had three fathers and three mothers. The concept is that the child can extend to the whole community and the community is responsible for raising that child, in a sense. That is a value that is still strongly retained in our communities and I am sure in other communities across this country.

We also, in our community, adopted non-native people. They are recognized in our community as band members, although they do not have the status as an Indian under the Indian Act, but they

les conseils, surtout en votre qualité d'avocats. Prendre le modèle détermination de la peine et l'appliquer à la résolution de problèmes familiaux compte tenu du déséquilibre flagrant de pouvoir m'incite à exprimer de grosses réserves.

**Mme Sandy:** Nous sommes tout à fait conscients des problèmes que posent les déséquilibres de pouvoir dans les collectivités, surtout quand il s'agit de violence familiale. Ayant moi-même essayé de mettre sur pied un service de résolution des différends, je peux vous dire que c'est une crainte qu'ont exprimée eux-mêmes les membres de ma collectivité. Ils souhaitent aussi offrir eux-mêmes ce genre de service — en passant, ils disent sans influence politique d'un conseil de bande parce qu'ils veulent que ce service soit offert par le peuple au peuple sans intervention du conseil de bande. Comme Mme Lewis l'a dit plus tôt à propos de nos collectivités qui assument certaines des formes non autochtones d'autonomie politique et les normes communautaires évoluant avec le temps, il y a de l'inquiétude. Si le conseil est dominé par des hommes, s'il y a une influence quelconque sur ces décisions, le problème perdurera. Les inégalités perdureront, et cela n'aura pas de fin. Cependant, nous sommes conscients du fait qu'il faut mettre en place de tels services et les offrir d'une manière imperméable à ce genre de problème.

**Le sénateur Jaffer:** Ma dernière question porte sur la définition des enfants. Nous avons beaucoup parlé des intérêts des enfants. Je regrette de ne pas avoir apporté les documents, mais le weekend dernier j'ai lu un article sur une affaire où le juge avait conclu que lorsqu'une personne n'a que des neveux et des nièces, ses terres après sa mort deviendraient la propriété de la bande, et non pas celle de ses neveux et de ses nièces. Vous êtes probablement au courant de cette affaire. Cela m'inquiète. Je ne suis pas une experte en questions autochtones ou sur la façon dont les enfants sont définis dans la culture autochtone — mais ils font partie de la famille élargie. J'aimerais que vous m'expliquiez comment vous définissez les enfants. Il ne s'agit pas exclusivement des enfants biologiques. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long?

**Mme Sandy:** Notre collectivité a toujours eu une coutume bien particulière. Larry peut être le père d'un enfant, mais si pour une raison quelconque il ne peut s'en occuper, j'assume la responsabilité de cet enfant qui devient mon enfant, quoique l'on reconnaîsse quand même que Larry en est le père biologique. Ce lien ne disparaît pas.

Ma sœur a eu une fille dont elle ne pouvait pas s'occuper, ma mère en a donc assumé la responsabilité. De cette façon, sa petite-fille est devenue sa fille. Lorsque ma mère n'a plus été capable de s'occuper de ma nièce, j'en ai assumé la responsabilité. C'est plutôt compliqué. Je suis en fait devenue la mère de ma nièce plutôt que sa tante. Ma nièce dit souvent qu'elle a été très choyée parce qu'elle a eu trois pères et trois mères. Suivant ce concept, l'enfant peut appartenir à toute la collectivité et cette dernière, dans un certain sens, doit l'élever. C'est une valeur qui existe toujours dans nos collectivités et dans nombre d'autres collectivités du pays, j'en suis convaincue.

Dans notre collectivité, nous avons également adopté des non-Autochtones. Ils sont reconnus, au sein de la collectivité, comme membres de la bande, quoiqu'ils ne soient pas reconnus comme

are recognized by the community as an Aboriginal person. In our community, we also have adopted children from other indigenous nations, and they have been recognized as members of our communities and children of our communities.

**Senator LaPierre:** I have two questions, one for Ms. Lewis and one from Ms. Sandy.

Ms. Lewis, I am interested in our objective. We have blamed the Indian Act and the colonialism of us poor white men for this terrible tragedy, but I was wondering how much you think that the male-oriented band council also has a responsibility with regard to the tremendous abuse of the human rights of women. If the question is not proper, I will withdraw it. However, I will have to find the answer somewhere else.

**Ms. Lewis:** I am certainly willing to comment on that question. It is no surprise to anyone that after 20 years very little movement has occurred where band councils did have the opportunity to make some change for their individual band members. It is unfortunate that we are going through this process to enact change when clearly band councils could have taken on the issue a very long time ago — because it is my understanding that as women we have always spoken of the inequities to our band councils.

In my home territory, where we have a hereditary council and an elected council, we may be going to two different groups to talk about the inequities, but they have been very clear and very prevalent in the communities for a long time. I agree that band councils need to take their share of the responsibility for the lack of action and the terrible state that their women and children are in as a result of those poor decisions or lack of decisions. I agree 100 per cent with that.

**Senator LaPierre:** Thank you.

Ms. Sandy, I accept your statements about self-government. I am a little bit concerned about not accepting values from outside the inner group, but that is another matter.

However, are you in agreement that the self-government of native peoples is subject to the Canadian Constitution and to the Charter of Rights and Freedoms totally and completely, and that if the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution of Canada stand here, your self-government flows from it? The Charter of Rights and Freedoms is a sacred instrument, and you do not have the right to deviate from it at all.

**Ms. Sandy:** The IBA has been on record as stating that the Charter of Rights and Freedoms is applicable in our desire for self-government.

**Senator LaPierre:** It is a cornerstone. Let us say a provision of the Charter of Rights and Freedoms affected the question of the equality of men and women; Mr. Chartrand has suggested that it has existed and it continues to exist, if I understood him correctly. The Charter of Rights and Freedoms will make this impossible and, therefore, the customs of the tribe, the nation, will be

Indiens aux termes de la Loi sur les Indiens, mais nous les considérons comme des Autochtones. Nous avons également adopté des enfants d'autres nations autochtones, et ils ont été reconnus comme membres à part entière de notre collectivité, comme enfants de notre collectivité.

**Le sénateur LaPierre:** J'aimerais poser deux questions, une à Mme Lewis et l'autre à Mme Sandy.

Madame Lewis, je m'intéresse à l'objectif visé. Nous avons blâmé la Loi sur les Indiens et le colonialisme de l'homme blanc pour expliquer cette regrettable tragédie, mais je me demandais si vous pensiez que le conseil de bande, composé de représentants du sexe masculin, doit assumer lui aussi une part de responsabilité quant au non-respect des droits des femmes. Si la question n'est pas appropriée, dites-le-moi et je la retirerai. Cependant, je devrai trouver la réponse quelque part.

**Mme Lewis:** Je suis certainement prête à répondre à cette question. Personne n'est étonné qu'après 20 ans, très peu de choses aient changé même lorsque les conseils de bande ont eu l'occasion de changer les choses pour les membres de leur bande. Il est regrettable que nous soyons tenus de procéder de cette façon pour assurer le changement, alors que les conseils de bande auraient pu s'attaquer au problème il y a déjà très longtemps — parce qu'après tout, je sais que les femmes se sont toujours plaintes aux conseils de bande des iniquités qui existaient.

Dans mon territoire, où il existe un conseil héréditaire et un conseil élu, nous nous adressons peut-être à deux groupes distincts pour nous plaindre des iniquités, mais celles-ci existent depuis déjà très longtemps dans ces collectivités. Je conviens que les conseils de bande doivent accepter qu'ils sont en partie responsables de l'inaction et de la situation pénible que vivent leurs femmes et leurs enfants, simplement en raison de leurs mauvaises décisions ou du manque de décisions tout simplement. Je suis parfaitement d'accord avec votre commentaire.

**Le sénateur LaPierre:** Merci.

Madame Sandy, j'accepte les commentaires que vous avez faits sur l'autonomie politique. Je m'inquiète un peu du fait qu'on n'accepterait pas les valeurs d'un autre groupe, mais ça c'est une autre question.

Reconnaissez-vous que l'autonomie politique des peuples autochtones est assujettie à la Constitution canadienne et à la Charte canadienne des droits et libertés; ainsi, si la Charte des droits et libertés et la Constitution canadienne existent, votre autonomie politique en découle? La Charte des droits et libertés est un instrument sacré, et vous vous devez de la respecter.

**Mme Sandy:** L'IBA a officiellement déclaré que la Charte des droits et libertés est conforme à notre désir d'autonomie politique.

**Le sénateur LaPierre:** En fait la Charte est une pierre angulaire. Supposons qu'une disposition de la Charte des droits et libertés touchait la question de l'égalité des hommes et des femmes; M. Chartrand a signalé que cela existe depuis déjà longtemps, si j'ai bien compris. La Charte des droits et libertés rendra cette iniquité impossible et il s'ensuit que les coutumes de la tribu, de la

seriously affected by the submission of traditional values and methodologies to the Charter of Rights and Freedoms. Is that situation acceptable to you?

Furthermore, the principles of mobility and transportability are also part and parcel of the Charter and need to apply as well to Aboriginal people as well as to anyone else.

**Ms. Sandy:** They are part and parcel of the Charter, but you have to also recognize that under section 35 of the Constitution we have a right to our culture, our language and our history as part of self-government. If that self-government recognizes collective interests, then they also must be protected, as well as individual interests.

**Senator LaPierre:** Yes. Senator Joyal has spoken about that.

**Mr. Chartrand:** If I could just add to that, in terms of the analysis that I looked at with respect to application of the Charter to Aboriginal self-governments, there are two debates on that issue. Right now, the more compelling analysis is from the perspective that the Charter does not apply.

**Senator LaPierre:** Will you say that again?

**Mr. Chartrand:** The Charter does not apply.

**Senator LaPierre:** To whom does the Charter not apply?

**Mr. Chartrand:** It does not apply to Aboriginal governments based on an inherent right of self-government.

**Senator LaPierre:** It does not apply.

**Mr. Chartrand:** The Charter of Rights and Freedoms does not apply. The Charter specifically says that it applies to federal and provincial governments. It does not say it applies to Aboriginal governments. Analysis has been written and some key legal scholars have made several compelling arguments to suggest that the Charter would not apply. Certainly, in most self-government negotiations, the compromise is that the people are prepared to accept the Charter as part of the government, but if an Aboriginal group wanted to assert an inherent right of self-government tomorrow and got that recognized in the courts, whether the Charter applies or not would still be up in the air.

**Senator LaPierre:** Could women still continue to be discriminated against in the name of tradition?

**Mr. Chartrand:** No, because section 35(4) prevents that. The Aboriginal and treaty rights are enjoyed equally.

**Senator Beaudoin:** Subsection (4) is clear.

**Senator Joyal:** That is the very specific distinction that exists in the Constitution of Canada. Section 35, as I said this morning, is not part of the Charter.

**Senator LaPierre:** Yes, I understand.

nation, seront touchées puisque les valeurs et méthodes traditionnelles seront dorénavant assujetties à la Charte des droits et libertés. Jugez-vous que c'est acceptable?

De plus, les principes de la mobilité et de la portabilité font partie intégrante de la Charte et doivent s'appliquer à tous, y compris aux Autochtones.

**Mme Sandy:** Ils font partie intégrante de la Charte, mais il faut également signaler que conformément à l'article 35 de la Constitution nous avons le droit d'avoir notre propre culture, notre propre langue et notre propre histoire, dans le cadre de l'autonomie politique. Si les intérêts collectifs sont reconnus par ce gouvernement autonome, ils doivent comme les intérêts particuliers être protégés.

**Le sénateur LaPierre:** C'est exact. Le sénateur Joyal en a parlé.

**Mr. Chartrand:** J'aimerais simplement ajouter que d'après les analyses que j'ai étudiées et qui portent sur l'application de la Charte aux gouvernements autochtones, il existe deux points de vue bien différents. Actuellement, l'argument le plus probant fait valoir que la Charte ne s'applique pas.

**Le sénateur LaPierre:** Pourriez-vous répéter cela?

**Mr. Chartrand:** La Charte ne s'applique pas.

**Le sénateur LaPierre:** À qui la Charte ne s'applique-t-elle pas?

**Mr. Chartrand:** Elle ne s'applique pas aux gouvernements autochtones créés en fonction du droit inhérent à l'autonomie politique.

**Le sénateur LaPierre:** Elle ne s'applique pas.

**Mr. Chartrand:** La Charte des droits et libertés ne s'applique pas. La Charte dit clairement qu'elle s'applique aux gouvernements fédéral et provinciaux. Elle ne signale pas qu'elle s'applique aux gouvernements autochtones. Des études ont été effectuées et des juristes renommés ont présenté des arguments fort probants pour expliquer pourquoi la Charte ne s'appliquerait pas. Clairement, dans la plupart des négociations portant sur l'autonomie politique, on en vient à un compromis et les Autochtones sont prêts à accepter la Charte comme faisant partie des instruments juridiques de leurs gouvernements, mais si un groupe autochtone voulait revendiquer son droit inhérent à l'autonomie politique demain et que ce droit était reconnu par les tribunaux, rien ne garantit que la Charte s'appliquerait.

**Le sénateur LaPierre:** Les femmes pourraient-elles toujours être victimes de discrimination simplement au nom de la tradition?

**Mr. Chartrand:** Non, parce que le paragraphe 35(4) empêche de telles choses. Les droits ancestraux et les droits issus de traités sont appliqués de la même façon.

**Le sénateur Beaudoin:** Le paragraphe (4) est très clair.

**Le sénateur Joyal:** C'est justement la distinction qui existe dans la Constitution du Canada. L'article 35, comme je l'ai dit ce matin, ne fait pas partie de la Charte des droits.

**Le sénateur LaPierre:** Oui, je comprends.

**Senator Joyal:** It is Part II of the Constitution Act, 1982. Part I is the Charter and Part II is the rights of the Aboriginal peoples of Canada. It is within that Part II that the rights of male and female persons are recognized on an equal basis insofar as Aboriginal and treaty rights are concerned. There is a specific mention in the protected section of the Constitution dealing with Aboriginal people that there is a principle of equality between male and female persons. On this point there is no dispute.

**Senator LaPierre:** Do we conclude from that that equality must exist in spite of whatever traditions there might be?

**Senator Joyal:** Yes. That is where there is a conflict, as I say, with, theoretically, the collective rights of the Aboriginal people to self-government, but in relation to the equality of men and women, it is fully recognized. That was done — and I insist on this — in 1983, on the basis of a consensus between the representatives of the AFN, the Metis people, the Inuit, the Government of Canada and the provinces. In other words, there is no dispute on this.

**Senator LaPierre:** Okay.

**Senator Beaudoin:** Even if we try, there is no dispute.

**Senator LaPierre:** Thank you.

**Senator Chaput:** My question has been answered in a sense, as it has been touched on by many senators. However, I wish to share what I had in mind. It has to do with the equality of men and women.

Is it correct to say that equality between men and women is a recognized value? Eventually, equality of men and women will come, although there are still attitudes that need to be changed and education that needs to be done. This is one of the objectives that you have to reach with your peoples. What struck me in one of the presentations was that you talked about the rights of children, with which I fully agree, but those children are little boys and little girls. That is your society of tomorrow. If you do not work on changing attitudes and talking about equality, those boys will grow up to think otherwise and the girls will grow up to have more problems than they should have. It is all tied together. That is what I wanted to share with you.

**Ms. McKay:** I wanted to add to your point, namely, that the best interests of the child are taken into account when equality rights are recognized in Aboriginal communities, especially when you look at the high rates of Aboriginal female single parents who are heading these households.

If their children want access to the land through their mothers, they will have that access if the matrimonial property regimes are developed in a way that respects women's rights.

**Ms. Sandy:** It was mentioned in the Royal Commission on Aboriginal Peoples in various parts of the discussion on family law that gender principles, inequality between male males and females, in some indigenous societies is not quite but almost a foreign concept because the core of being a human being is that

**Le sénateur Joyal:** Il s'agit de la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982. La partie I est la Charte et la partie II fait état des droits des peuples autochtones du Canada. C'est à la partie II que l'on reconnaît l'égalité des droits des hommes et des femmes en ce qui a trait aux droits ancestraux et aux droits issus de traités. En fait cette égalité est mentionnée dans la disposition de la Constitution qui porte sur les peuples autochtones; on énonce clairement qu'il doit y avoir égalité entre les hommes et les femmes. On ne peut contester ce fait.

**Le sénateur LaPierre:** Devons-nous donc en conclure que l'égalité doit exister, peu importent les traditions?

**Le sénateur Joyal:** Oui. C'est là où il existe un conflit, en théorie, avec les droits collectifs des Autochtones à l'autonomie gouvernementale; cependant l'égalité entre les hommes et les femmes est pleinement reconnue. Cela a été fait — et j'insiste là-dessus — en 1983, lorsqu'il y a eu consensus entre les représentants de l'APN, des Métis, des Inuits, du gouvernement du Canada et des provinces. En d'autres termes, il n'y a pas de conflit à cet égard.

**Le sénateur LaPierre:** Très bien.

**Le sénateur Beaudoin:** Peu importe, il n'y a pas de conflit.

**Le sénateur LaPierre:** Merci.

**Le sénateur Chaput:** On a déjà dans un certain sens répondu à ma question puisque plusieurs sénateurs ont déjà abordé le problème. Cependant, j'aimerais faire quelques commentaires sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

Peut-on dire que l'égalité entre les hommes et les femmes est une valeur reconnue? Tôt ou tard, l'égalité entre les hommes et les femmes sera un fait, quoiqu'il existe toujours certaines attitudes qui doivent être changées; il faut assurer l'éducation de la population à cet égard. C'est un des objectifs que vous devez atteindre avec les vôtres. Ce qui m'a frappé lorsque j'écoutais une des présentations est que vous avez parlé des droits des enfants, une chose avec laquelle je suis parfaitement d'accord, mais ces enfants sont de petits garçons et des petites filles. C'est votre société de demain. Si vous ne cherchez pas à changer les attitudes et à parler de l'égalité, ces garçons deviendront des hommes qui ne penseront pas à l'égalité et ces filles deviendront des femmes qui auront plus de problèmes que nécessaire. Toutes ces choses sont liées les unes aux autres. C'est ce que je voulais vous dire.

**Mme McKay:** À cet égard, j'aimerais ajouter que les meilleurs intérêts de l'enfant sont assurés lorsque les droits à l'égalité sont reconnus par les collectivités autochtones, tout particulièrement quand on songe au fait qu'un très grand nombre de femmes autochtones sont chefs de famille monoparentale.

Si leurs enfants veulent avoir accès à la propriété foncière par l'entremise de leur mère, ils auront cet accès si les régimes de biens matrimoniaux adoptés respectent les droits des femmes.

**Mme Sandy:** Lors des travaux de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, on a mentionné, lors des discussions qui portaient sur le droit familial, que les principes sur l'égalité des sexes... l'inégalité entre les sexes est un concept pratiquement inconnu dans certaines sociétés autochtones parce

you have human rights. It does not matter whether you are male or female, you are a human being with rights. I find discussions like this very difficult when it is delineating the weight of who has more rights, women or men, or whether you have equal rights. You are a human being and you have equal rights that must be respected.

**Senator Chaput:** I fully agree with what you say, but when we look at what has been happening and what is still going on, that has not been the case.

**Ms. Sandy:** I am referring to both indigenous and non-indigenous individuals.

**Senator Chaput:** Absolutely, all across the world. We cannot just ignore it.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In your recommendations, in paragraph (b) of your first point, you talk about long-term facility and converting a possession certificate into another type of certificate, referred to as the "registered custom allotment." Why are you making such a recommendation? What is the difference between the certificate of possession and the other certificates that you are recommending? Does this certificate have some advantage or some weight attached to it? Why are you recommending this conversion?

[English]

**Mr. Chartrand:** There are bands out there that do not comply with the Indian Act, because they have decided, whether it is consciously or just as a matter of tradition and history, that the lands that individuals are using on the reserve are allocated according to historical custom and that there is no attempt or even suggestion for individuals to apply for certificates of possession through the band council and then, on approval, by the minister. There are bands that have that type of system. This is a system that is more consistent with self-government. In some respects, it is outside of the Indian Act already. It is decision making in terms of allocation of land use based on the band council and their customs.

To be consistent with the right to self-government, to convert an imposed system under the Indian Act of certificates of possession to traditional custom allotments would be more consistent with the right of self-government, because then the bands will have control over how the lands will be used and will not require ministerial approval. That is the rationale behind that.

At the same time, you must read the other important recommendations of educating and training in terms of human rights and what traditional law and the community was all about before the imposition of foreign patriarchal principles. There is that training that must go with the conversion process, which would be more consistent with self-government.

que vous avez des droits du simple fait d'être un être humain. Peu importe que vous soyez un homme ou une femme, vous êtes un être humain qui a des droits. Je trouve cette discussion très difficile quand on essaie de déterminer qui a plus de droits, les hommes ou les femmes, ou même s'ils ont des droits égaux. Vous êtes un être humain et vous avez des droits égaux qui doivent être respectés.

**Le sénateur Chaput:** Je suis parfaitement d'accord avec ce que vous dites, mais lorsqu'on étudie ce qui s'est passé et ce qui se passe toujours aujourd'hui, on voit clairement que ce n'est pas le cas.

**Mme Sandy:** Je parle ici des peuples autochtones et non autochtones.

**Le sénateur Chaput:** Certainement, dans le monde entier. On ne peut pas simplement ignorer ce genre de chose.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans les recommandations que vous avez présentées, à l'alinéa (b) de votre premier point, vous parlez de facilité à long terme et de conversion d'un certificat de possession en un autre type de certificat dit «registered custom allotment». Pour quelle raison faites-vous cette recommandation? Quelle est la différence entre le certificat de possession et les autres certificats que vous recommandez? Y a-t-il un bénéfice ou un certain poids rattaché à ce certificat? Pourquoi recommandez-vous cette conversion?

[Traduction]

**M. Chartrand:** Certaines bandes ne respectent pas les dispositions de la Loi sur les Indiens, parce qu'elles ont décidé, consciemment ou simplement en raison de leur tradition et de leur histoire, que les terres qu'utilisent certaines personnes et qui se trouvent dans les réserves sont distribuées en fonction de coutumes historiques et personne ne songerait à présenter une demande au conseil de bande pour obtenir un certificat de possession qui serait par la suite confirmé par le ministre. Certaines bandes ont ce genre de système. C'est un système qui est plus compatible avec les principes de l'autonomie politique. À certains égards, ça ne relève déjà plus de la Loi sur les Indiens. La décision touchant la répartition des terres dépend du conseil de bande et des coutumes de cette bande.

Convertir un régime de certificats de possession imposés par la Loi sur les Indiens en un régime d'attributions selon la coutume serait plus compatible avec le droit à l'autonomie gouvernementale, car dans ce cas, les bandes auront le contrôle de l'utilisation des terres et n'auront pas besoin de l'approbation du ministre. Voilà le raisonnement.

En même temps, il faut voir les autres recommandations importantes au sujet de l'enseignement et de la formation sous l'angle des droits de la personne et des principes du droit traditionnel et de la collectivité qui existaient avant l'imposition des principes patriarcaux étrangers. Le processus de conversion doit s'accompagner de cette formation. Ce serait plus compatible avec l'autonomie gouvernementale.

**Senator Ferretti Barth:** They give more of a guarantee to the people who are so registered.

[*Translation*]

The certificate of possession provides a type of guarantee with respect to possession of the land, according to the department. The purpose of the proposed conversion is to change the terminology in this legislative part as it pertains to possession of land.

This certificate of possession has been spoken about in the presentations today on many occasions. Nevertheless, no one has suggested that the terminology be changed to enhance the assurance associated with this certificate. I would like to know the exact reason underlying these recommendations.

[*English*]

**Mr. Chartrand:** The point is just that it is a reform that would allow bands to have control of the way they use their lands without the approval of the minister or the federal government. It is consistent with inherent right of self-government and consistent with some of the recent case law on Aboriginal rights for bands to have that authority.

That is why the recommendation is being made to slowly dismantle the Indian Act certificate of possession process and replace it with the custom process.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentations.

I need Senator Beaudoin to be present for some motions. I would ask that the cameras cease rolling and that we go immediately to our business.

Senator Beaudoin, have you read the motion?

**Senator Beaudoin:** Yes, I am in agreement with the motion.

**Senator LaPierre:** I move the motion.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion as indicated?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The budget is our last item.

**Senator LaPierre:** I move that we accept the budget.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion in regard to our budget?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, senators.

The committee adjourned.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Cela donne davantage de garanties à ceux qui s'inscrivent de cette façon.

[*Français*]

Le certificat de possession offre une certaine garantie en ce qui concerne la possession de la terre, conformément au ministère. La conversion proposée vise un changement à l'appellation prévue dans cette partie législative relativement à la possession de la terre.

Dans les témoignages d'aujourd'hui on a parlé à maintes reprises de ce certificat de possession. Toutefois, personne n'a avancé l'idée de changer l'appellation pour accroître l'assurance rattachée à ce certificat. J'aimerais connaître le motif exact de ces recommandations.

[*Traduction*]

**M. Chartrand:** Il s'agit d'une réforme qui permettrait aux bandes de contrôler l'utilisation de leurs terres sans avoir à obtenir l'approbation du ministre ni du gouvernement fédéral. Donner ce pouvoir aux bandes est compatible avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et avec la jurisprudence récente sur les droits autochtones.

Voilà pourquoi on recommande de démanteler lentement le processus du certificat de possession prévu dans la Loi sur les Indiens et de le remplacer par le régime coutumier.

**La présidente:** Merci beaucoup de vos exposés.

Il faut que le sénateur Beaudoin soit présent pour qu'on puisse adopter certaines motions. Je vais demander qu'on arrête les caméras et qu'on passe immédiatement aux questions que nous devons examiner.

Avez-vous lu la motion, sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, je suis d'accord avec la motion.

**Le sénateur LaPierre:** J'en fais la proposition.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion telle qu'elle est écrite?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** La dernière question concerne le budget.

**Le sénateur LaPierre:** Je propose qu'on accepte le budget.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion concernant notre budget?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Merci, sénateurs.

La séance est levée.



*the Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy;  
Larry Chartrand.

*the Native Women's Association of Canada:*

Sherry Lewis;  
Céleste McKay.

*De l'Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy;  
Larry Chartrand.

*De l'Association des femmes autochtones du Canada:*

Sherry Lewis;  
Céleste McKay.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Department of Indian and Northern Affairs:*

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;  
Wendy Cornet, Special Advisor;  
Kerry Kipping, Acting Director General, Land and Environment Branch;  
Serge Larose, Senior Advisor, Retired Former Manager, Lands and Environment Branch.

*From the National Aboriginal Women's Association:*

Pam Paul, President;  
Martha Montour, Legal Counsel.

*From the Assembly of First Nations:*

Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee;  
Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs;  
Roger Jones, Legal Counsel.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

*Du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:*

Sandra Ginnish, directrice générale des Traité, de la recherche, de relations internationales et de l'égalité entre les sexes;  
Wendy Cornet, conseillère spéciale;  
Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction générale des terres et de l'environnement;  
Serge LaRose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite  
Direction générale des terres et de l'environnement.

*Du National Aboriginal Women's Association:*

Pam Paul, présidente;  
Martha Montour, conseillère juridique.

*De l'Assemblée des Premières nations:*

Tiffany Smith, coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations;  
Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales;  
Roger Jones, conseiller juridique.

*(Suite à la page précédente)*



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

---

Monday, September 22, 2003

---

### Issue No. 7

#### Fifth meeting on:

The study on the division of real matrimonial  
property on-reserve

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*  
L'honorable SHIRLEY MAHEU

---

Le lundi 22 septembre 2003

---

### Fascicule n° 7

#### Cinquième réunion concernant:

L'étude de la division des biens matrimoniaux  
immobiliers dans les réserves

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)

NOV 10 2003



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C.	LaPierre
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chalifoux	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal, c.p.
* Carstairs, c.p.	LaPierre
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chalifoux	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal is substituted for that of the Honourable Senator Poy (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*July 21, 2003*).

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 21 juillet 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, September 22, 2003  
 (15)

## [English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, P.C., LaPierre and Maheu (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Chaput (1).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**WITNESSES:**

*From the Newfoundland Native Women's Association:*

Dorothy George, President.

*From the Quebec Native Women's Association:*

Michèle Audette;

Diane Soroka, Counsel.

*From the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, President.

*From the Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew.

*From the British Columbia Native Women's Association:*

Teressa Nahane;

Dorris Peters.

*From the Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, Past President;

Toni Lightning.

*From the Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, Board Member.

*From the Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, President.

At 11:40 a.m., Ms. Sark, Ms. Audette and Ms. George made statements and, together with the other witness, answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 22 septembre 2003  
 (15)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la salle 257 de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, c.p., LaPierre et Maheu (7).

*Autre sénateur présente:* L'honorable sénateur Chaput (1).

*Également présente:* Carol Hilling, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend l'étude des aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

**TÉMOINS:**

*De la Newfoundland Native Women's Association:*

Dorothy George, présidente.

*De l'Association des femmes autochtones du Québec:*

Michèle Audette;

Diane Soroka, avocate.

*De l'Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, présidente.

*De l'Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew.

*De la British Columbia Native Women's Association:*

Teressa Nahane;

Dorris Peters.

*Du Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, présidente sortante;

Toni Lightning.

*De l'Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, membre du conseil.

*De la Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, présidente.

À 11 h 40, Mmes Sark, Audette et George font une déclaration et, ensemble avec l'autre témoin, répondent aux questions.

At 1:40 p.m., Ms. Nahane, Ms. Peters, Ms. Fleming, Ms. Lightning and Ms. Ahenakew made statements and answered questions.

At 3:30 p.m., Ms. Dolphus and Ms. Pierre made statements and answered questions.

At 4:40 p.m., Ms. Peters made a statement.

At 4:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 13 h 40, Mmes Nahane, Peters, Fleming, Lightning et Ahenakew, font une déclaration et répondent aux questions.

À 15 h 30, Mmes Dolphus et Pierre font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 40, Mme Peters fait une déclaration.

À 16 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, September 22, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m. to study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Good morning and welcome to all who are with us this morning as well as those who are listening to us on the radio and the television. The committee's Web site provides information on the progress of these meetings so that people across the country can be informed.

I should now like to introduce the members of our committee. With us this morning are Senator Beaudoin, Acting Deputy Chair of the committee; Senator Ferretti Barth, from Quebec; Senator Mobina Jaffer, from British Columbia; and Senator Thelma Chalifoux, from the Metis Nation and Alberta.

In June, the committee was authorized by the Senate to begin this important study on key legal issues affecting on-reserve matrimonial real property on the break-up of a marriage or of a common law relationship. More specifically, the committee received the mandate to examine the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of on-reserve personal and real matrimonial property and, in particular, the enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve, in particular with respect to custom land allotment; in the case of marriage or common law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of a relationship; and the possible solutions that would balance individual and community interests. That is where you will be of great assistance to us.

[*Translation*]

In the coming months, the committee will hear from a certain number of witnesses representing various native groups, including national, provincial and territorial organizations. Just before the summer break, we had heard from the Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Honourable Robert Nault.

We will also have the opportunity to hear from departmental officials. We have already had one meeting with them, and there will no doubt be more such meetings before the end of the session.

I would like to highlight the presence of Senator Serge Joyal, who is from Quebec. I would also like to remind our viewers that you can submit a written opinion to the committee on the subject.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 22 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 11 h 35 pour étudier les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Bonjour et bienvenue à tous ceux qui sont ici avec nous ce matin ainsi qu'à ceux qui nous écoutent à la radio et à la télévision. Le site Web du comité donne de l'information sur le déroulement de ces audiences afin que les gens partout au pays puissent être informés.

J'aimerais maintenant vous présenter les membres de notre comité. Nous avons avec nous ce matin le sénateur Beaudoin, vice-président suppléant du comité; le sénateur Ferretti Barth, du Québec, le sénateur Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique; et le sénateur Thelma Chalifoux, de la Nation des Métis et de l'Alberta.

En juin, le Sénat a autorisé notre comité à entreprendre cette étude importante sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Plus précisément, le comité a reçu le mandat d'examiner les rapports entre les lois fédérales et provinciales touchant le partage des biens immobiliers matrimoniaux et personnels situés sur une réserve et, plus particulièrement, l'exécution des décisions des tribunaux; la pratique d'allocation des terres dans les réserves et plus particulièrement l'attribution des terres selon les coutumes ancestrales; en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait, le statut des conjoints et le partage des biens immobiliers lors de la rupture; et les solutions possibles pour trouver un juste équilibre entre les intérêts individuels et communautaires. C'est là où vous nous serez d'une grande aide.

[*Français*]

Dans les mois à venir, le comité entendra un certain nombre de témoins de divers groupes représentant les peuples autochtones, y compris les organisations nationales, provinciales et régionales. Juste avant le congé d'été, nous avons entendu le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Robert Nault.

Nous aurons aussi la chance d'entendre des fonctionnaires du ministère. Nous avons déjà eu une séance avec eux, il va sûrement y en avoir d'autres avant la fin de la session.

Je voudrais souligner la présence du sénateur Serge Joyal, sénateur du Québec. J'aimerais aussi rappeler qu'il est possible de soumettre au comité une opinion écrite sur le sujet.

**[English]**

This committee would like to table its report by the end of December 2003. I assume that this will not be the final report, but it will at least be an insight into the answers we are looking for. In order to fulfil the mandate that we have been given, the committee has decided to focus on three areas: First Nations under the Indian Act; First Nations under the First Nations Land Management Act; and First Nations under self-government.

Today, we have with us four native women: Michèle Audette and Diane Soroka from the Quebec Native Women's Association; from Newfoundland, Ms. Dorothy George, president of the Native Women's Association; and Marilyn Sark from the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island.

Ms. Sark, would you like to begin?

**Ms. Marilyn Sark, President, Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:** Madam Chair and members of the Senate committee, as president of the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, I would like to thank you for the opportunity to make this presentation today. We request that our written submission form part of the official record of this committee's proceedings, but I will briefly highlight some items verbally.

The Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island was incorporated in 1986 and represents over 200 Aboriginal women in Prince Edward Island. The association is governed by a voluntary board of directors, and its primary aims and objectives include: providing leadership and guidance to all Aboriginal women, and to represent their interests and concerns at all social, economic and political levels as a means of initiating reform; encouraging and assisting all Aboriginal women to become active participants in all facets of social, economic and political life, and in all the decisions that influence and govern their lives.

Although AWAPEI, which is the acronym for Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, provides many programs and services to its membership, there exists a chronic lack of funding. It is a matter of highest priority, since the discussion and development of the issues which are the subject to this committee's mandate are but a few of the many issues that face our membership on a daily basis.

We require much-needed capacity and resources in an effort to bring about real and effective change for the betterment of all Aboriginal women in Prince Edward Island. The provision of an adequate base of core funding for AWAPEI and similar organizations is a matter that must be addressed through this committee process. This leads to our first recommendation.

We recommend that sufficient funding and resources be provided to AWAPEI and similar Aboriginal organizations in order to carry out the research and discussions necessary to have an informed voice on the issues which are the subject of this committee process through all levels of government. We find that

**[Traduction]**

Notre comité aimerait déposer son rapport d'ici la fin du mois de décembre 2003. Je suppose que ce ne sera pas notre rapport final, mais qu'il nous permettra tout au moins d'aller chercher certaines réponses que nous cherchons. Afin de nous acquitter du mandat qui nous a été confié, notre comité a décidé d'examiner trois questions: les Premières nations et la Loi sur les Indiens; les Premières nations et la Loi sur la gestion des terres des Premières nations; et les Premières nations et l'autonomie gouvernementale.

Aujourd'hui, nous recevons quatre femmes autochtones: Michèle Audette et Diane Soroka de l'Association des femmes autochtones du Québec; Mme Dorothy George, présidente de la Newfoundland Native Association; et Marilyn Sark, de la Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island.

Madame Sark, aimeriez-vous commencer?

**Mme Marilyn Sark, présidente, Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:** Madame la présidente et membres du comité sénatorial, à titre de présidente de la Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, j'aimeerais vous remercier de l'occasion qui m'est donnée de faire cet exposé aujourd'hui. Nous aimerions que notre mémoire soit versé au compte rendu officiel du comité, mais j'aimeerais brièvement vous en souligner quelques éléments verbalement.

L'Aboriginal Women's Association a été constituée en personne morale en 1986 et représente plus de 200 femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard. L'Association est régie par un conseil d'administration bénévole, et ses principaux objectifs sont notamment fournir orientation et leadership à toutes les femmes autochtones, et représenter leurs intérêts et leurs préoccupations à tous les niveaux, social, économique et politique, en vue de susciter une réforme; encourager et aider toutes les femmes autochtones à participer activement à toutes les facettes de la vie sociale, économique et politique et dans toutes les décisions qui influencent et régissent leur vie.

Bien que AWAPEI, qui est l'acronyme de l'Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, fournit de nombreux programmes et services à ses membres, il y a néanmoins un manque chronique de financement. Cette question est la plus grande priorité, étant donné que les questions qui sont visées par le mandat de votre comité ne représentent que quelques-uns des problèmes avec lesquels nos membres sont aux prises quotidiennement.

Nous avons besoin de capacités et de ressources afin de pouvoir produire un changement réel et efficace en vue d'améliorer la situation de toutes les femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard. Un financement de base adéquat pour AWAPEI et des organismes semblables est une question sur laquelle votre comité doit se pencher. Ce qui nous amène à notre première recommandation.

Nous recommandons que des fonds et des ressources suffisantes soient accordés à l'AWAPEI et à d'autres organismes autochtones semblables pour pouvoir faire des recherches et tenir les discussions nécessaires pour avoir une voix éclairée sur les questions sur lesquelles se penchent votre comité et d'autres

there has not been sufficient time or resources provided to our association and similar organizations to allow an informed position to be developed on these issues. Rigid timelines have forced us to present a submission in haste, but we do believe that some comment on this issue is more appropriate than no response at all.

Our membership has not been provided with meaningful or appropriate consultations on the substance of these issues or their related impacts, from both an individual and community perspective. That leads to our second recommendation. We recommend that the committee ensures that both appropriate and meaningful consultations take place with all AWAPEI members throughout the committee and government process.

In keeping with the committee's mandate to balance the collective and individual interests of First Nations communities on issues related to matrimonial real property on reserves, we suggest that there are two key issues. These are outlined in Ms. Cornet's report entitled, "Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve, 2002." On page 6, she provides the following comment:

The key question is what policy and legal responses are needed to address the needs and rights of people residing on-reserve in opposite-sex conjugal relationships.

On page 2 she states:

A key issue is how matrimonial real property reform should respond to the cultural interests of First Nations.

Any inquiry into matrimonial property issues must focus on the needs and rights of all reserve residents. It must also address the specific circumstances of Aboriginal women and children within a First Nations setting.

We appreciate the complexity of a number of issues that play a role in informed dialogue on matrimonial real property. For many Aboriginal women, the complexity of this situation cannot be solved by a one-size-fits-all approach.

The practice of government to impose a solution from the outside is well documented. This approach often results in the creation of more problems at the expense of the family unit, which is the backbone or foundation of Aboriginal societies. We only have to look at the tragedies that resulted from sending Aboriginal children to residential schools to realize that imposition from the outside is not always the answer. Apart from the abuse that children suffered at residential schools, the other real tragedy that came out of this was the breakup of the family unit.

comités à tous les paliers de gouvernement. Nous constatons que notre association et d'autres organisations semblables n'ont pas suffisamment de temps ni de ressources pour élaborer une position éclairée sur ces questions. Un échéancier rigide nous a obligés à préparer un mémoire à la hâte, mais nous sommes d'avis qu'il est préférable de présenter certaines observations sur la question plutôt que sur rien du tout.

Nos membres n'ont pas été vraiment suffisamment consultées sur ces questions ou leur impact, tant du point de vue individuel que communautaire. Cela m'amène à notre deuxième recommandation. Nous recommandons que le comité s'assure que toutes les membres de l'AWAPEI soient consultées de façon appropriée et significative tout au long du processus suivi par le gouvernement et le comité.

Conformément au mandat du comité qui consiste à trouver un juste équilibre entre les intérêts collectifs et individuels des Premières nations sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves, nous disons qu'il y a deux questions clés. Elles sont soulignées dans le rapport de Mme Cornet, intitulé «Document de travail: Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves, 2002». À la page 7, elle fait l'observation suivante:

La principale question est celle de savoir quelles mesures d'ordre politique et juridique doivent être prises pour répondre aux besoins et composer avec les droits des personnes qui résident dans les réserves dans les relations conjugales entre personnes de sexe opposé.

À la page 2, elle dit:

Une question centrale est celle de savoir comment la réforme du droit des biens immobiliers matrimoniaux devrait tenir compte des valeurs culturelles des Premières nations.

L'examen des questions relatives aux biens matrimoniaux doit mettre l'accent sur les besoins et les droits de toutes les personnes qui résident dans les réserves. Il doit par ailleurs tenir compte des circonstances propres aux femmes et aux enfants autochtones dans un contexte des Premières nations.

Nous comprenons la complexité d'un certain nombre de questions qui jouent un rôle dans un dialogue éclairé sur les biens immobiliers matrimoniaux. Pour bon nombre de femmes autochtones, la complexité de cette situation ne peut être résolue par une approche uniformisée.

La pratique du gouvernement qui consiste à imposer une solution de l'extérieur est bien documentée. Cette approche crée souvent davantage de problèmes aux dépens de l'unité familiale qui est à la base des sociétés autochtones. Il suffit de regarder les tragédies des enfants autochtones qui ont été envoyés dans des pensionnats pour comprendre que l'imposition d'une solution de l'extérieur n'est pas toujours la réponse. À part la violence dont ces enfants ont été victimes dans les écoles résidentielles, l'autre tragédie réelle qui est sortie de tout cela a été la rupture de l'unité familiale.

However, lessons can be learned from the past. It is only through an approach that responds to the unique circumstances of different Aboriginal societies that a balance can be achieved in respecting the individual rights of Aboriginal women and the collective rights of a First Nation.

This presentation is being given on behalf of the Aboriginal women of P.E.I., the majority of whom are Mi'kmaq. The word Mi'kmaq translated means "my family" or "my kin." Throughout history and today, the Mi'kmaq people identify themselves through their relationship within the family unit. There is no word for male or female gender in the Mi'kmaq language. However, AWAPEI does not intend to undervalue the legitimacy of gender issues. Rather, we would like to note their relevance from a Mi'kmaq cultural perspective. This position is also not meant to imply that there are not gender issues within our communities. We realize that change must take place. However, what is at issue is the manner in which change occurs.

To undermine a First Nations ability to exercise community choice is to disregard its internal processes in resolving disputes among its members. Although not a perfect process, the Mi'kmaq process, in resolving internal disputes regarding domestic and land-related issues, seeks to find a balance between the individual, family and collective interests of its members. The existing practices have been achieved in spite of the Indian Act and related policies. The Mi'kmaq custom of balancing the individual's role within a larger family and community setting has forced the Prince Edward Island Mi'kmaq to deal with family law issues on their own terms.

This has caused the development of a number of band policies that have fostered the development of positive community relations on issues that involve divorce, separation and death of community members. These policies are not a complete solution to all issues. The band councils have made some efforts to resolve issues that involve family violence situations. The council's decisions are made on a case-by-case basis, where the best interests of the child is taken into account.

A second item that has been pursued by the Lennox Island band is the recognition and enforcement of family support orders issued under the Family Law Act and the Divorce Act. The context in which Prince Edward Island First Nations have attempted to deal with a number of circumstances related to family breakup represents some positive developments within the First Nations of P.E.I. However, these initiatives are not nearly sufficient in recognizing the full interests and rights of Aboriginal women.

AWAPEI believes that, in order to move forward on these important issues, it is critical that First Nation communities feel a sense of ownership in any proposed legislation or policy change. It is extremely important for this committee to recognize that lessons can be learned from the past and that the government must now act honourably in its dealings with the affairs of Aboriginal people.

Quo qu'il en soit, il est possible de tirer des leçons du passé. Ce n'est que grâce à une approche qui répond aux circonstances uniques des différentes sociétés autochtones qu'on pourra en arriver à un équilibre qui respecte les droits individuels des femmes autochtones et les droits collectifs d'une Première nation.

Nous vous présentons cet exposé au nom des femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard, dont la majorité sont micmaques. Si on traduit le mot micmac, il signifie «ma famille» ou «mon parent». Le peuple micmac s'est toujours identifié par rapport à son lien avec l'unité familiale. En micmac, il n'y a pas de mot pour exprimer ce qui est masculin ou féminin. Cependant, l'AWAPEI n'a pas l'intention de sous-évaluer la légitimité de la problématique hommes-femmes. Nous aimerais plutôt souligner sa pertinence du point de vue de la culture micmaque. Nous ne voulons pas non plus sous-entendre que nos collectivités ne connaissent pas de problématique hommes-femmes. Nous nous rendons compte que des changements sont nécessaires. Cependant, ce qui est important, c'est la façon dont ces changements se feront.

Quand on mine la capacité des collectivités autochtones à exercer leur choix, on fait fi des processus internes de résolution des différends entre les membres. Le processus des Micmacs en ce qui a trait à la résolution des différends relatifs à des questions internes ou territoriales, bien qu'il ne soit pas parfait, tente de trouver l'équilibre entre les intérêts individuels, familiaux et collectifs. Les pratiques existantes ont cours en dépit de la Loi sur les Indiens et des politiques connexes. La coutume micmaque, qui recherche l'équilibre entre le rôle de chacun au sein de la famille et de la collectivité, a forcé les Micmacs de l'Île-du-Prince-Édouard à régler leurs problèmes de droit familial à leur façon.

Cela a donné lieu à l'élaboration de plusieurs politiques qui ont favorisé l'établissement de relations communautaires positives relativement à des questions telles que le divorce, la séparation et le décès de membres de la collectivité. Cette politique ne constitue pas la solution miracle à tous les problèmes. Les conseils de bande ont fait des efforts pour régler les cas de violence familiale en prenant une décision en fonction de chaque cas et en tenant compte des intérêts des enfants.

Par ailleurs, la bande de Lennox Island a entrepris de faire reconnaître et respecter les ordonnances familiales rendues en vertu de la Loi sur le droit de la famille et de la Loi sur le divorce. La façon dont les Premières nations de l'Île-du-Prince-Édouard ont tenté de faire face aux problèmes de rupture des familles constitue des progrès pour elles. Toutefois, ces initiatives ne suffisent pas à assurer la reconnaissance de tous les intérêts et de tous les droits des femmes autochtones.

L'AWAPEI estime que pour progresser dans cet important dossier, il est essentiel que les collectivités autochtones s'approprient toute nouvelle politique ou loi. Il est extrêmement important que votre comité reconnaissse que l'on puisse tirer des leçons du passé et qu'il faut que le gouvernement agisse dorénavant de façon honorable dans ses relations avec les peuples autochtones.

A number of options are available to the federal government to address many of the issues that face this committee. These options range from the development of government policies such as on-reserve housing, while others rest in the recognition of existing powers of First Nations through the Constitution, the Indian Act and other legal responsibilities derived through existing case law.

The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples analysis includes jurisdiction over marriage and property rights in respect to First Nations lands as part of the core area of First Nations inherent jurisdiction that can be exercised without negotiations or agreement or other forms of recognition by federal or provincial governments. A policy statement on inherent rights is of no consequence if the federal government fails to recognize these very same rights.

Hence, we make recommendation number three. The AWAPCI recommends that the committee focus on the development of a policy statement that will foster the development of interim measures that focuses on the recognition of the each First Nations inherent right to govern over family law issue.

Recommendation four is that the committee provide explicit direction to cabinet to recognize a First Nations inherent right on family law issues within the context of self-government negotiations.

Honourable committee members, there must be a new approach developed with First Nations, one built on true recognition and respect of Aboriginal rights, cultures, values and traditions.

**The Chairman:** Thank you.

[Translation]

**Ms. Michèle Audette, Quebec Native Women's Association:** I would like to thank the committee for taking the time to hear from us.

Who are we? We are the Quebec Native Women's Association. This wonderful organization has been in existence for over 30 years. Next year, we will officially celebrate 30 years of victories and struggles. I hope to see you then in Montreal.

I am the mother of two handsome boys whom I greatly admire. Why did I become involved in the association? Because I learned very quickly that my son had more rights than I did under the act.

These battles were hard fought by Canadian women, but unfortunately, the fact remains that today our sons still have more rights than we do under the Indian Act. I would like to thank you from the bottom of my heart for taking the time to listen to us. It is nice to see men here, too.

**The Chairman:** We have the cream of the crop!

Dans le dossier sur lequel se penche votre comité, le gouvernement fédéral dispose de plusieurs options qui vont de l'élaboration de politiques gouvernementales concernant, par exemple, le logement dans les réserves, alors que d'autres relèvent de la reconnaissance des pouvoirs conférés aux Premières nations par la Constitution, la Loi sur les Indiens et la jurisprudence.

Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones comporte une analyse de la compétence à l'égard du mariage et du droit de propriété relativement aux terres des Premières nations, compétence qui fait partie des compétences inhérentes des Premières nations pouvant être exercées sans négociations, accords ou autres formes de reconnaissances de la part des gouvernements provinciaux ou fédéral. Un énoncé de politique sur les droits inhérents est sans conséquence si le gouvernement fédéral refuse de reconnaître concrètement ces droits.

Nous formulons donc la recommandation numéro trois. L'AWAPCI recommande que votre comité demande l'élaboration d'un énoncé de politique favorisant la prise de mesures intérimaires visant la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de chaque Première nation en matière de droit de la famille.

Notre quatrième recommandation est la suivante: Que votre comité demande explicitement au Cabinet de reconnaître le droit inhérent des Premières nations en matière de droit de la famille dans le cadre des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Mesdames et messieurs les membres du comité, il faut adopter une nouvelle approche avec les Premières nations, une approche qui se fonde sur la reconnaissance et le respect réels des droits, cultures, valeurs et traditions autochtones.

**La présidente:** Merci.

[Français]

**Mme Michèle Audette, Association des femmes autochtones du Québec:** Je tiens à remercier le comité de prendre le temps de nous entendre.

Qui sommes-nous? Nous sommes l'Association des femmes autochtones du Québec. Une belle organisation qui existe depuis plus de 30 ans. L'année prochaine, nous allons officiellement célébrer 30 ans de victoires, de luttes. J'espère vous voir à Montréal.

Je suis mère de deux beaux garçons que j'admiré beaucoup. Pourquoi me suis-je impliquée dans l'Association? Parce que j'ai réalisé, très rapidement, que mon fils avait plus de droits que moi en vertu de la Loi sur les Indiens.

Ce sont des luttes que les femmes canadiennes ont poussées et que, malheureusement encore, nos fils ont encore aujourd'hui plus de droits que nous en vertu de la Loi sur les Indiens. Du fond du cœur, je vous remercie de prendre le temps de nous écouter. C'est beau de voir des hommes nous écouter.

**La présidente:** Nous avons la crème!

**Ms. Audette:** I am pleased that the Senate Committee on Human Rights has undertaken the study of the issue of matrimonial rights to real property on Indian reserves. This is an issue which has long been a source of extreme difficulty for first nations daughters, mothers and grandmothers.

The Quebec Native Women's Association has often asked the Government of Canada to address the issue. Our faces may change, but our demands do not. The difficulties faced by first nations women in regard to matrimonial property on Indian reserves are actually symptomatic of a much larger problem.

The underlying problem is that the Government of Canada continues to openly and knowingly discriminate against first nations women. This unfortunate type of leadership by example further encourages first nations governments to do so as well. I am living proof of this, as are many of my sisters here.

Since 1974, the Quebec Native Women's Association has actively denounced the injustices caused by the Indian Act. Since 1984, we have presented a number of briefs and position papers to various entities, including the first brief presented to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development on Bill C-47 in 1994; a brief to the parliamentary Subcommittee on Equality Rights in 1995; a brief presented to the Standing Committee on Indian Affairs in March 1986; the report on the implementation of Bill C-31 presented to the House of Commons Standing Committee in 1988; a brief presented to the First Nations Circle on the Constitution in 1992; a brief entitled "Prendre la place qui nous revient" filed with the Royal Commission on Aboriginal Peoples in 1993. In 2000, we presented a brief on governance, which is still current, to the Department of Indian Affairs and Northern Development on the Indian Act. We have been saying for a long time that Canada discriminates against first nations women and their children.

You know as well as I do that Canada is a party to several international treaties which guarantee equality between men and women and forbid all forms of discrimination. It is also party to a convention which specifically protects the rights of children. Canada is subject to the jurisdiction of several international institutions established to ensure that states which, like Canada, freely and voluntarily become parties to international legal instruments, respect their obligations. I hate to say it, but it is a sad realization that Canada does not adequately protect first nations women and their children against discrimination, which affects too many of these women and children. In fact, I would even say that it generally affects all native women.

**Mme Audette:** Je suis contente que le Comité des droits de la personne ait entrepris l'étude sur la question des droits matrimoniaux relatifs aux biens immobiliers dans les réserves indiennes. Cela fait longtemps que cette question pose des problèmes très importants à nos filles, nos mères et nos grand-mères des Premières nations.

L'Association des femmes autochtones du Québec a souvent demandé au gouvernement du Canada de prendre des mesures à ce sujet. C'est juste le visage qui change, mais nos revendications sont les mêmes. Les difficultés auxquelles font face les femmes des Premières nations à l'égard des biens matrimoniaux dans les réserves indiennes sont, en réalité, le symptôme d'un problème beaucoup plus important.

Ce problème découle du fait que le gouvernement du Canada continue ouvertement et sciemment à exercer de la discrimination envers nous, les femmes des Premières nations, et donne un mauvais exemple aux gouvernements autochtones. Il encourage malheureusement les gouvernements des Premières nations à faire de même. J'en suis la preuve vivante, comme bien de mes consœurs ici.

Depuis 1974 l'Association des femmes autochtones du Québec dénonce, avec force et énergie, les injustices causées par la Loi sur les Indiens. Depuis 1984, nous avons déposé plusieurs mémoires et je tiens à vous les citer: en 1984, fut présenté le premier mémoire au Comité permanent des Affaires indiennes sur le projet de loi C-47; en 1985, nous avons présenté un mémoire au sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité; en mars 1986, un mémoire fut présenté au Comité permanent des Affaires indiennes; en 1988, le rapport sur la mise en application du projet de loi C-31 fut présenté au Comité permanent de la Chambre des communes; en 1992, un mémoire fut présenté au Cercle des Premières nations sur la Constitution; en 1993, un mémoire fut déposé à la Commission royale sur les peuples autochtones intitulé: «Prendre la place qui nous revient». Ensuite, en l'an 2000, un mémoire sur la Loi sur les Indiens adressé au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, le mémoire sur la gouvernance, qui est tout frais encore. Cela fait longtemps que nous donnons le message que le Canada est en train de discriminer contre les femmes des Premières nations et leurs enfants.

Vous savez comme moi que le Canada fait partie de plusieurs conventions internationales garantissant l'égalité aux hommes et aux femmes et interdisant toutes formes de discrimination. Il fait également partie d'une convention protégeant spécifiquement les droits de l'enfant. Il est assujetti à la compétence d'institutions internationales mises sur pied pour veiller au respect des engagements pris par les pays qui, comme le Canada, deviennent librement et volontairement parties aux instruments juridiques et internationaux de protection des droits de la personne. Ce qui est désolant à dire et force est de constater que le Canada ne protège pas adéquatement les femmes des Premières nations et leurs enfants contre la discrimination dont sont victimes un trop grand nombre d'entre eux. Je pourrais même dire les femmes autochtones en général.

The unequal patrimonial rights of spouses and the adverse consequences of this situation in a divorce are incompatible with Canada's international obligations. The international community has been saying this for many years. The Government of Canada has been repeatedly told for more than a decade that it is violating both the Constitution of Canada and its obligations under international law, yet it has refused to act to end the discrimination.

With regard to matrimonial real property on reserves, the Supreme Court of Canada has decided that provincial laws relating to division of property upon divorce cannot apply to real property on Indian reserves. The Indian Act is simply silent on this issue. Historically, lands and houses were usually registered by DIAND in the male spouse's name. This all too often leaves women with no economic power and, in the case of divorce, a woman and her children find themselves homeless.

As the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba pointed out, quite aside from questions of legality, the lack of protection and fair treatment for Aboriginal women encourages and leads to other forms of discrimination against them by both DIAND and by band councils.

Let me quote a section of the report:

There is no equal division of property upon marriage breakdown recognized under the Indian Act. This has to be rectified. While we recognize that amending the Indian Act is not a high priority for either the federal government or the Aboriginal leadership of Canada, we do believe that this matter warrants immediate attention. The act's failure to deal fairly and equitably with Aboriginal women is not only quite probably unconstitutional, but also appears to encourage administrative discrimination in the provision of housing and other services to Aboriginal women by the Department of Indian Affairs and local governments.

The Aboriginal Justice Inquiry specifically recommended that the Indian Act be amended to provide for the equal division of property upon marriage breakdown. Canada's failure to take these recommendations into account once again is contrary to its international obligations, as has been recalled by several committees, including, in March 2000, the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

We are not the only ones who say this. I would also like to name the agreements and conventions Canada has violated: the International Covenant on Civil and Political Rights; the Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women; the Convention on the Elimination of Racial Discrimination; and, of course, the Convention on the Rights of the Child.

You may have heard some of our leaders and sisters suggest that we go back to our traditional ways. First nations women have always played a very important role in the economic

L'inégalité des droits patrimoniaux des conjoints ainsi que les conséquences négatives de cette situation en cas de divorce sont incompatibles avec les engagements internationaux du Canada. Cela fait longtemps que la communauté internationale le dit. Le Canada s'est fait dire à maintes reprises, depuis plus de dix ans, qu'il contrevient non seulement à la Constitution du Canada, mais aussi à ses obligations internationales. Pourtant, il refuse d'agir pour mettre fin à toutes formes de discrimination.

Au sujet des biens matrimoniaux dans les réserves, la Cour suprême a jugé que les lois provinciales relatives au partage des biens lors d'un divorce ne pouvaient s'appliquer aux biens immobiliers situés dans les réserves indiennes. La Loi sur les Indiens est silencieuse sur cette question. Historiquement, les terrains et les maisons étaient, en général, donnés aux hommes, au conjoint de sexe masculin par le ministère des Affaires indiennes. Ce qui veut dire que cela laisse trop souvent les femmes sans pouvoirs économiques et, en cas de divorce, elles et leurs enfants se retrouvent souvent sans abri ou tout simplement dans la rue.

Comme le soulignait le rapport de la Commission d'enquête sur la justice du Manitoba outre la question de l'égalité, le manque de protection et l'absence de traitements équitables des femmes favorisent d'autres formes de discrimination à leur égard, tant de la part du ministère des Affaires indiennes que de celle des Conseils de bande.

Je tiens à citer un article contenu dans ce rapport:

Il n'y a pas de partage équitable des biens en cas de divorce dans la Loi sur les Indiens, il faut y remédier. Bien que nous admettions que la modification de la Loi sur les Indiens ne soit pas une priorité pour le gouvernement fédéral ni pour les leaders autochtones du Canada, nous croyons que cette question mérite une attention immédiate. Non seulement le traitement inéquitable et injuste des femmes autochtones dans la loi est-il vraisemblablement inconstitutionnel, mais il semble aussi encourager la discrimination administrative dans l'octroi de logements et autres services aux femmes autochtones par le ministère des Affaires indiennes et les gouvernements locaux.

La commission a expressément recommandé que la Loi sur les Indiens soit modifiée de façon à prévoir le partage équitable des biens en cas de divorce. En ne tenant pas compte de ces recommandations, encore une fois, le Canada viole ses obligations internationales comme le rappellent certains comités, le Comité des droits de l'homme, de mars 2000 et le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale.

Nous ne sommes pas les seules à dire ces choses. Je tiens aussi à énumérer les pactes et conventions où le Canada ne respecte pas ses obligations: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes; la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, et, évidemment, la Convention relative aux droits de l'enfant.

Vous avez peut-être entendu certains de nos leaders et certaines de nos conseillères dire qu'il est important de retourner aux sources, ou de retourner aux traditions. Les femmes des Premières nations

development of their societies. True, we had our own laws and our own legal and educational systems, too. It is also true that men and women had clearly defined roles. It would have been impossible for us to live one without the other, and I still feel that has not changed today. We have unfortunately lost that balance. Why? European values, whereby men control access to goods and services, including land and lodging, were imposed. Of course, this new approach caused a great deal of upheaval with regard to our traditional native ways and families. The balance must be redressed, but it cannot be redressed by simply providing for a return to tradition, as some have suggested. This is a simplistic notion which will only cause more misery. Let me explain.

First nations societies can no more turn back the clock 600 years than can the rest of the world, and to naively suggest that they can is to invite disaster. Six hundred years ago, our hunting and gathering or agricultural societies had many fewer material goods, but much greater, and more egalitarian, access to land and resources than we have now. Canada has all too often refused to act to eliminate discrimination against first nations women on the pretext that it does not wish to interfere in the internal workings of first nations. I personally have already heard the Minister of Indian Affairs say that what goes on in our communities is our business. I do not believe that. Canada must accept that it is responsible for the present situation and must take measures to correct it.

However, the Government of Canada is bound by its own Constitution and by its obligations under international law. It cannot, on any pretext, create enclaves within its borders in which it permits the routine violation of basic human rights. Rather, it has a clear duty to act to protect the basic human rights of all those within its borders. This includes native women. We are saying that the Indian Act should be amended to provide for an equal division of matrimonial property upon the dissolution of marriage and must ensure that whichever parent has custody of the children, be it the father or the mother, is able to remain in the family home. We are clear on this issue. To this day, the refusal of the Government of Canada to guarantee basic human rights to first nations women and children has only encouraged first nations governments to exercise such discrimination.

Issues linked to matrimonial property cannot be examined separately. We expect the Government of Canada to take the initiative to amend the Indian Act so as to eliminate all discriminatory provisions and to put an end to discriminatory policies within the Department of Indian Affairs.

ont, de tout temps, joué un rôle très important sur le plan économique dans leur société. Il est vrai que nous avions nos propres lois, nos propres systèmes sur les plans de la justice et de l'éducation, et cetera. Il est vrai que les femmes et les hommes avaient des rôles bien définis. On ne pouvait vivre l'un sans l'autre; c'était impossible. Je pense que c'est encore le cas aujourd'hui. On a malheureusement perdu cet équilibre. Pourquoi? Les valeurs européennes sont arrivées ici où on mettait l'homme au pouvoir ou celui qui contrôlait l'accès aux biens et aux services y compris les terres et le logement. Cela a vraiment bouleversé nos façons de faire et nos familles autochtones évidemment. Il est certain que l'équilibre doit être rétabli. Je n'en doute pas. Il ne peut cependant pas l'être par un simple retour aux traditions comme l'ont suggéré certains. Cette idée simpliste ne peut qu'engendrer des souffrances accrues. Je tiens à vous les expliquer.

Pas plus que le reste du monde entier, je ne pense pas que les autres sociétés d'aujourd'hui voudraient retourner 600 ans en arrière. Les sociétés des Premières nations ne peuvent suivre cette suggestion naïve et retourner 600 ans en arrière: le faire serait courir à la catastrophe. Il y a 600 ans, les gens qui vivaient dans nos sociétés vivaient de la chasse, de la cueillette ou de l'agriculture et possédaient beaucoup moins de biens matériels. Mais l'accès aux territoires et aux ressources y était beaucoup plus facile et équitable qu'il ne l'est actuellement. Le Canada a souvent refusé de prendre des mesures destinées à éliminer la discrimination envers les femmes des Premières nations sous prétexte qu'il ne désire pas s'immiscer dans les affaires internes des Premières nations. Personnellement, j'ai déjà entendu le ministre des Affaires indiennes dire que ce qui nous arrivait appartenait aux communautés. Je ne le crois pas. Le Canada doit admettre qu'il est responsable de la situation actuelle et doit prendre des mesures destinées à la corriger.

Toutefois, le gouvernement du Canada est lié par la Constitution et par ses obligations internationales. Il ne peut, sous aucun prétexte, créer, à l'intérieur de ces frontières, des enclaves dans lesquelles il permet des violations routinières des droits de la personne. Au contraire, il a le devoir d'agir pour protéger les droits de toutes les personnes à l'intérieur de ces frontières. Cela inclut les femmes autochtones. On demande que la Loi sur les Indiens soit modifiée afin de garantir le droit à l'égalité et les droits concernant les biens matrimoniaux pour prévoir un partage égal des biens en cas de divorce, et garantir que le parent ayant la garde des enfants, quel qu'il soit, homme ou femme, puisse continuer à habiter dans le domicile familial. Nous sommes clair à ce sujet. À ce jour, le refus du gouvernement du Canada de garantir les droits fondamentaux de la personne aux femmes des Premières nations et à leurs enfants n'a pu qu'encourager les gouvernements des Premières nations à exercer de la discrimination envers elles.

Les questions liées aux biens fonciers, matrimoniaux ne peuvent être envisagées hors de ce contexte. Nous nous attendons à ce que le gouvernement canadien prenne l'initiative de modifier la Loi sur les Indiens pour éliminer toutes les dispositions discriminatoires et d'abolir toutes les politiques discriminatoires au sein du ministère des Affaires indiennes.

We have often repeated — and still do so today — that the government should respect the recommendations, or that it should closely and honestly examine the various reports it has received over the years. In 1981, the standing committee concluded that the Indian Act continued to discriminate against women. The report should be analyzed and its recommendations read. In the 1990s, the Minister of Indian Affairs admitted that there was continuing discrimination against women. This still has not changed in 2003. The report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba should be read, as well as the recommendations made by the United Nations Human Rights Committee, of course. In 1999, the committee concluded that the Indian Act discriminated against women.

The Quebec Native Women's Association therefore recommends the following: that the Indian Act be amended so as to eliminate all forms of discrimination against women. This would require the reinstatement to both Indian status and band membership of not only the women who lost their status as a result of the historical discrimination against them, but also of their children and grand-children; that the Indian Act be amended to ensure equality between men and women in regard to matrimonial property and to ensure that there is equality in the division of assets in the case of the breakdown of the matrimonial relationship; that the Indian Act be amended to ensure that the parent having custody of the children be able to remain in the family home in the event of the breakdown of the matrimonial relationship; and that the Indian Act be amended to ensure that a woman whose first nation affiliation was changed as a result of her marriage to a man from another first nation, has an automatic right to be re-registered, along with her children, as a member of her original first nation, if she so wishes.

Our faces are new, but our message is not. As a human being, mother and Innu woman, I hope to see the day when Canada meets its commitments, abides by its agreements and the Constitution, and ensures my son has the same rights as I do.

**Senator LaPierre:** Or that you have the same rights as your son.

**Ms. Audette:** Yes.

[English]

**Ms. Dorothy George, President, Newfoundland Native Women's Association:** It is a pleasure to be here this morning to have an opportunity to discuss the human rights issue and its affect upon women and children regarding the subject of on-reserve matrimonial real property upon the breakdown of a relationship.

I do not live on a reserve. Therefore, I do not have first-hand knowledge of this subject. However, I have sat in on discussions with many women who have knowledge and who have been affected by the division of real property on a reserve. To be

Nous avons répété maintes fois — et nous le faisons encore aujourd'hui — qu'il devrait respecter les recommandations ou regarder attentivement et sincèrement les différents rapports qui ont été soumis depuis plusieurs années. Le comité permanent, en 1981, a conclu que la Loi sur les Indiens continuait à être discriminatoire à l'égard des femmes. Il y aurait une analyse à faire, une lecture à faire et examiner les recommandations. Ensuite, dans les années 1990, le ministre des Affaires indiennes a admis que les femmes continuaient d'être victimes de discrimination. Aujourd'hui, en 2003, c'est encore la même chose. Il serait très important de lire le rapport de la Commission d'enquête sur la justice du Manitoba et évidemment, les recommandations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui lui aussi a conclu, en 1999, que la Loi sur les Indiens était discriminatoire à l'égard des femmes.

En conséquence de ce qui précède, les femmes autochtones du Québec déposent les recommandations suivantes: que la Loi sur les Indiens soit modifiée de façon à en éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes. À cette fin, que soit réinscrite, en tant qu'indienne, non seulement les femmes qui ont perdu ce statut en raison de la discrimination dont elles ont historiquement fait l'objet, mais aussi leurs enfants et leurs petits-enfants; que la Loi sur les Indiens soit modifiée pour garantir l'égalité entre les hommes et les femmes à l'égard des biens matrimoniaux et pour garantir l'équité du partage des biens lors d'une rupture des liens matrimoniaux; que la Loi sur les Indiens soit aussi modifiée pour garantir que les parents ayant la garde des enfants puissent continuer à habiter dans le domicile familial en cas de rupture des liens matrimoniaux et, que la Loi sur les Indiens soit modifiée pour garantir qu'une femme dont l'appartenance à une Première nation a subi un changement en raison d'un mariage à un homme appartenant à une autre Premières nations autre que la sienne, ait automatiquement le droit de se réinscrire et d'inscrire ses enfants en tant que membres dans sa Première nation d'origine, si elle le désire.

Nos visages sont nouveaux, mais notre message ne l'est pas. En tant qu'être humain, mère et femme Innu, j'espère voir un jour le Canada respecter ses conventions, ses pactes et la Constitution et faire en sorte que mon fils ait les mêmes droits que moi.

**Le sénateur Lapierre:** Ou que vous ayez les mêmes droits que votre fils.

**Mme Audette:** Oui.

[Traduction]

**Mme Dorothy George, présidente, Newfoundland Native Women's Association:** C'est un plaisir d'être ici ce matin pour discuter des droits de la personne et de ses conséquences sur les femmes et les enfants, et ce, en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves lors de la rupture d'un mariage.

Je ne vis pas dans une réserve; je n'ai donc pas de connaissances directes sur le sujet mais j'ai eu de nombreuses discussions avec des femmes qui en savent beaucoup sur cette question et qui ont été touchées par la répartition des biens immobiliers dans une

honest, I have sat and listened in disbelief to hear women tell how their lives and the lives of their children have been affected by the breakdown of a relationship with a man living on a reserve.

I had the opportunity to read the minutes of the meeting of June 18, 2003, when Minister Nault addressed the standing Senate committee. He made some very astute comments regarding this matter. Most of the legal rights and remedies found in Canadian law relating to the matrimonial home that apply off-reserve are not available to people living in reserve communities. The Indian Act is silent on the issue, and the provinces do not have authority to legislate in respect of lands that fall under federal jurisdiction. The courts have no authority.

In reading these statements, it seems to drive home that, in Canada, there is no federal, provincial or legal protection for women living on-reserve with regard to the division of matrimonial property upon the breakdown of a relationship.

It may be argued by the Aboriginal community that Canada has no right to tell another nation how to govern its people.

I would suggest to the honourable members of the committee this morning that, if this were the position of Canada, then this committee would not have been put in place to consult with the Aboriginal women of Canada regarding this matter.

Is any nation today free from the scrutiny of other nations who feel that an injustice is being done to its citizens? Human rights are a priority not only for Canada but also for many nations, and trying to find a solution to these violations is a priority.

As an Aboriginal woman, regardless of the fact that I live off-reserve, I cannot allow this opportunity to speak out pass me by.

Before the 1860s, it was a matriarchal society in which the women made decisions, took care of the children and took responsibility for the survival of tribes. Family was paramount. The words "immediate family, step-family" or "extended family" were not known in the Aboriginal community. You were family, and family provided for and protected each other. The major focal point in any Aboriginal community is family.

Why have we done such a drastic turnaround in how we treat our women? Why, as women, have we allowed this disrespect to be shown to us? Where have the strength and the wisdom of our grandmothers gone? Is it dead? No, I see that strength present here today. Otherwise, the Aboriginal women present here today would not be discussing this rightly important topic.

Do we, as Aboriginal people, have to look externally at other nations to find the cause or blame, or do we look inward at ourselves to find out why we have gone to such an extreme? It is

réserve. Pour vous dire la vérité, c'est avec stupéfaction que j'ai entendu des femmes me raconter comment leur vie et la vie de leurs enfants ont été touchées par la rupture d'avec leur conjoint vivant dans une réserve.

J'ai eu l'occasion de lire les délibérations du 18 juin 2003, lorsque le ministre Nault s'est adressé au comité sénatorial permanent sur cette question. Le ministre Nault a émis des commentaires très astucieux sur cette question. «La plupart des droits et des recours juridiques énoncés dans les lois canadiennes et applicables hors des réserves ne s'adressent pas aux résidents d'une réserve. En outre, la Loi sur les Indiens n'aborde pas la question, et les provinces [...] n'ont pas le pouvoir d'adopter des lois portant sur les terres qui relèvent de la compétence fédérale. [...] Les tribunaux ne sont pas autorisés à déterminer de quelle façon protéger de tels biens [...].»

Ces déclarations semblent indiquer qu'au Canada il n'existe pas de protection fédérale, provinciale ou juridique pour les femmes vivant dans les réserves en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux lors de la rupture d'un mariage.

La communauté autochtone pourrait alléguer que le Canada n'a pas le droit de dire à une autre nation comment gouverner ses membres.

Ce matin, j'aimerais vous donner à penser, mesdames et messieurs les sénateurs, que si le Canada avait un tel droit, ce comité n'aurait pas été mis sur pied pour consulter les femmes autochtones du Canada en ce qui concerne cette question.

Est-ce qu'une nation peut éviter aujourd'hui le regard scrutateur des autres nations qui pensent qu'une injustice est commise contre ses citoyens? Les droits de la personne sont une priorité non seulement pour le Canada, mais aussi pour de nombreuses nations et il est prioritaire de trouver une solution à ces violations.

En tant que femme autochtone, sans tenir compte du fait que je ne vis pas dans une réserve, je ne peux pas laisser passer cette occasion qui m'est offerte de dire franchement ce que je pense.

Avant 1860, notre société était une société matriarcale dans laquelle les femmes prenaient les décisions, s'occupaient des enfants et prenaient à leur compte la survie des tribus. La famille primait. Les expressions «famille immédiate», «famille reconstituée» ou «famille élargie» n'avaient pas cours dans les collectivités autochtones. Tous faisaient partie de la famille et tous les membres de la famille prenaient soin les uns des autres et se protégeaient les uns les autres. C'est la famille qui est au cœur de toute collectivité autochtone.

Pourquoi la façon dont nous traitons les femmes a-t-elle changé si radicalement? Pourquoi nous, les femmes, avons-nous accepté qu'on nous manque de respect ainsi? Qu'avons-nous fait de la sagesse et de la force de nos aïeuls? Sont-elles disparues? Non, cette force est présente ici aujourd'hui. Sinon, toutes ces femmes autochtones ne seraient pas ici aujourd'hui pour discuter de ce sujet si important.

Est-ce que nous, les Autochtones, tenterons de blâmer les autres nations ou est-ce que nous chercherons en nous-mêmes la cause d'un tel revirement? Les conséquences de la rupture d'un

not simply a matter of the family home, it is how we treat the children and women, who must pay a heavy price for the consequences of the breakdown of a marriage or a common-law relationship.

I say why waste our precious time trying to find out how we went wrong. I say let us take an honest look at ourselves — and who cares if we have difficulty looking in the mirror — but let us admit to ourselves and to the world that we have failed our women and our children. Let us, as Aboriginal people, put in place the solution to this problem.

We cannot and must not allow our grandmothers, mothers, aunts, sisters and nieces to continue to live in the future as they have for the past approximately 140 years.

Common sense and math say take a look at the pre-1860s and at the achievements of the Aboriginal community. Do we need another 140 years of disrespect to be shown to our women before we wake up and realize that we are destroying ourselves? If we look at the pre-1860s, we may have more material things, and our lives may appear to be better but, at the end of the day, all that matters in life is the family and the memories that we leave behind. Material objects cannot have memories. Being human gives us our memories, our joys, as well as our sadness.

Our women have struggled over the years but have not given up, and our women will not give up as long as the disrespect and the abuse of the day is forced upon them. Life does not end here, and it is the spirit of our grandmothers, mothers, aunts and sisters that will force us to continue to battle to ensure that the women of the future do not have to endure the mistakes of the last 140 years.

I believe that the First Nations people must remedy the injustice being done to the women regarding the division of matrimonial property. We do not need others to tell us that we have a problem. We cannot pretend that nothing is wrong. We would not be here today if that were the case.

We cannot be intimidated by shame nor allow ourselves to hide our heads in the sand. If we do, not only Canada but also all other nations will point their fingers and ask us why we treat our women so differently. We who know better, we who for hundreds of years lived a life of equality by example, must, once again, go to back our ancestral ways, go back to the grandfathers and grandmothers of our communities. Listen, learn and you will have the answer.

The next question is this: Will we have the courage to find a solution to this problem and to find it swiftly? This is a complex matter, and I realize that it cannot be solved overnight, but I would hope that its complexity is not used as a reason to postpone taking immediate action at finding a solution.

mariage ou d'une union de fait ne se font pas sentir seulement au sein du foyer familial, mais aussi dans la façon dont nous traitons les enfants et les femmes, et ces conséquences sont lourdes à porter.

Pourquoi perdre un temps précieux à tenter de déterminer où nous avons erré? Regardons-nous d'un oeil honnête — même s'il est difficile de se regarder dans le miroir — et avouons à nous-mêmes et au monde que nous n'avons pas su répondre aux besoins des femmes et des enfants. Ensuite, nous, les Autochtones, pourrons enfin régler ce problème.

Nous ne devons pas et ne pouvons pas permettre à nos grands-mères, mères, tantes, soeurs et nièces de subir à l'avenir les erreurs des 140 dernières années.

Le gros bon sens et un simple calcul nous montrent les réalisations de la communauté autochtone d'avant 1860. Faudrait-il encore manquer de respect pendant 140 ans envers nos femmes avant que nous comprenions tous que nous nous auto-détruisons? Avant 1860, nous avions peut-être moins de bien matériels et notre niveau de vie était peut-être inférieur, mais en dernière analyse, tout ce qui compte dans la vie, c'est la famille et les souvenirs que nous laissons. Les biens matériels n'ont pas de souvenirs. C'est parce que nous sommes humains que nous avons des souvenirs, et que nous connaissons la joie et la tristesse.

Nos femmes ont lutté pendant toutes ces années mais elles n'ont pas lâché prise; nos femmes n'abandonneront pas la partie tant et aussi longtemps que le manque de respect et l'abus d'aujourd'hui leur sont imposés. La vie ne s'arrête pas ici. C'est l'esprit de nos grands-mères, de nos mères, de nos tantes et de nos soeurs qui nous forcera à poursuivre la lutte pour nous assurer que les femmes de demain ne subiront pas les erreurs des 140 dernières années.

Je crois que les Premières nations doivent remédier à l'injustice infligée aux femmes en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux. Nous n'avons pas besoin des autres pour nous dire que nous avons un problème. Nous ne pouvons pas prétendre que tout va bien. Nous ne serions pas ici aujourd'hui si tel était le cas.

Nous ne pouvons pas nous laisser intimider par la honte et nous ne pouvons pas nous permettre de jouer à l'autruche. Si nous succombons à de telles faiblesses, non seulement le Canada, mais tous les autres pays nous pointeront du doigt et nous demanderont pourquoi nous traitons nos femmes différemment. Nous, qui sommes plus avisés et qui avons vécu une vie d'égalité exemplaire pendant des centaines d'années, devons encore une fois retourner à nos traditions ancestrales. Nous devons revenir vers la sagesse des grands-pères et des grands-mères de nos communautés. Il faut écouter. Il faut apprendre et nous aurons la réponse.

La prochaine question sera: «Aurons-nous le courage de trouver une solution à ce problème et de la trouver rapidement?» Il s'agit d'une question complexe et je me rends compte que nous ne pouvons pas trouver la solution du jour au lendemain. Cependant, j'ai espérer que nous ne prenions pas cette complexité comme une excuse pour retarder la prise de mesures immédiates servant à trouver une solution.

Concern by the Department of Indian Affairs and Northern Development regarding matrimonial real property began in 2000. That was three years ago, and while this is not a long period of time, how many women and children have been affected in that time span by the breakdown of an on-reserve relationship? How many of these women and children have failed to find alternate living arrangements? How many have been forced to leave their husbands' reserves? We do not know the exact number or even an approximate number. There must be some method available for the women who are affected to make themselves known so that we can understand how many are affected.

Prior to 1985, women had no choice regarding their band membership. Women had to apply for membership to their husbands' reserves. This left them with no place to call home in the event of a marriage breakdown. However, today, a woman does have a choice of band membership. However, having the choice of band membership does not give the woman the right to have a safe place for herself and her children to live.

It would appear that, if there were a marriage breakdown, a woman can return to her reserve. Is that reality? Can the woman and her children simply return to her reserve, and that is the answer to her problem?

I believe that one of the basic rights we should be able to enjoy is the right to call a place, a community or a structure "home." Home is a place where we are safe and protected by family and friends. It is our private spot, where we can lock out the cares of the world and enjoy one another. It is also the place where, as a couple, when we plan a family, we know that this is the place where they will be safe, protected and loved. As a couple, you take a structure, and with personal touches from each of you, you make this your private world. You open your private world to family and friends, making them feel welcome when they visit you. However, make no mistake, this place is your private world.

Imagine the stress on a woman who knows that, if this loving relationship ends, then her world will crumble. Imagine the stress when this woman has children, and she knows, that not only she but also her children will soon have to leave the place she and they call home, and in some cases, must leave the community.

It is not an easy choice to decide that a relationship is not working and that the relationship must end. Normally, while there is a certain degree of animosity, most couples know that they must work out a mutually agreed upon arrangement for the disposition of property, including the home.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a commencé à se préoccuper des biens immobiliers matrimoniaux en 2000. Ça fait à peine trois ans et même si cette période écoulée n'est pas très longue, combien de femmes et d'enfants ont été touchés durant ce laps de temps par une rupture conjugale vécue dans une réserve. Combien de personnes parmi ces femmes et ces enfants ont dû avoir recours à des solutions de rechange en ce qui a trait à leurs conditions de logement? Combien parmi elles ont été forcées de quitter la réserve où elles habitaient? Nous ne semblons pas connaître leur nombre exact ou même approximatif. Il doit bien y avoir une façon de trouver ce nombre si les femmes touchées par ce fléau peuvent arriver à se faire connaître; ainsi, nous pourrions comprendre l'ampleur de la situation.

Avant 1985, les femmes n'avaient aucun choix concernant leur appartenance à une bande. Elles devaient faire une demande pour devenir membre de la bande de la réserve où leur mari habitait et s'il survenait une rupture conjugale, cette situation les privait de vivre dans un endroit considéré comme leur chez-soi. Cependant, de nos jours, les femmes ont le choix d'appartenir à une bande ou non. Par contre, ce choix ne leur garantit pas le droit de même qu'à leurs enfants d'habiter dans un endroit sécuritaire.

Il semblerait qu'une femme peut retourner dans sa réserve à la suite d'une rupture conjugale. Est-ce que c'est vrai. Est-ce qu'une femme et ses enfants peuvent simplement retourner dans leur réserve et est-ce que ce retour représente la solution à leur problème?

Je crois que l'un des droits fondamentaux dont nous bénéficiions, ou dont nous devrions pouvoir bénéficier, est le droit de vivre dans un endroit, une communauté ou une structure que nous appelons le «chez-soi». Ce chez-soi est l'endroit où nous sommes en sécurité et où nous sommes protégés par notre famille et nos amis. Il s'agit de notre domaine privé, d'un endroit où nous oubliions les soucis du monde extérieur et où nous nous retrouvons en famille. C'est également l'endroit où, en tant que couple, lorsque nous planifions de fonder une famille, nous assurerons la sécurité, la protection et l'amour aux membres de celle-ci. En tant que couple qui vise à établir une structure, et avec les contributions personnelles de l'un et de l'autre, nous faisons de cet endroit un univers intime. Nous ouvrons notre univers intime à la famille et aux amis, les accueillant avec chaleur lorsqu'ils nous rendent visite. Cependant, il ne faut pas se méprendre, cet endroit est bien notre univers intime.

Imaginez le stress qu'une femme peut subir quand elle sait que si ses rapports affectifs prennent fin, son univers s'écroulera. Imaginez le stress qui persiste lorsque cette femme a des enfants et qu'elle sait que non seulement elle mais aussi ses enfants devront bientôt quitter l'endroit qu'ils considèrent comme leur chez-soi. Dans certains cas, ils devront même quitter la communauté.

Il ne s'agit pas d'un choix facile quand il s'agit de prendre une décision concernant un mariage qui ne marche pas et que cette union doit prendre fin. Normalement, malgré un certain climat d'hostilité qui s'installe, la plupart des couples savent qu'ils doivent conclure une entente convenue entre les parties sur la disposition des biens, incluant la maison.

This would not appear to be the case for on-reserve women, as they hold no interest in the family home. There is no choice as to who has to move. It is the woman and, in most cases, it is the woman and her children. What a choice: be homeless or be in a loveless relationship, maybe an abusive relationship. Is that what Aboriginal women deserve? No, it is not. Is it humane? It is definitely not.

What about the children affected by the breakdown of a marriage? Are these children afraid or stressed? As with any breakdown in any relationship, there are always difficult decisions to be made regarding the children. What happens to these children who must leave the family home and, in some cases, the only community they have known? Are children aware of how their lives will be affected by the breakdown of their parents' relationships? I believe that children today are smarter and much more aware of the life situations and the effects that some of them will have on them personally. Some children are very smart and sensitive at an early age, but definitely by the age of five, most children are aware of what is happening around them and the possible consequences upon their lives.

Children can understand turmoil within the home. They know fearful situations, for example, verbal arguments and physical abuse. Children are observant enough to see friends they know leave. They can understand that, before these children left, there was turmoil, fighting and abuse happening in the homes of their friends. They get up to go play with their friends and their friends are gone.

Do children understand the complexity of the situation? No. They may not understand all of life's complexities, but they know that, if there is fighting, physical abuse, et cetera, that one morning they may one of the friends who no longer lives where they lived yesterday when their friends come to visit.

Some women and children, against their will, will be removed from their homes. I do not believe that this should be the case. Is there a need for a solution to the situation? Yes. Should women and children wait 20 or 30 years for a solution to this problem? No. I believe that a resolution by the First Nations people should become a priority.

Are there .5 per cent, 1 per cent, 20 per cent or 50 per cent of the women and children living on-reserve falling into the category of being displaced by the breakdown of a relationship under the division of matrimonial property? Remember, percentages are numbers. Yes, they can give us an idea of the number affected by this problem. However, the real problem here is not the count, but the women and children affected. There must be a resolution to this problem, and it must come sooner, not later.

Il semblerait que ce ne soit pas le cas des femmes vivant dans les réserves car elles ne détiennent aucun intérêt dans la maison familiale. Aucun choix n'est donné en ce qui concerne la personne qui doit quitter le logement. C'est la femme qui doit partir, et dans la plupart des cas, c'est la femme et ses enfants. Quel choix! Se retrouver itinérante ou vivre un mariage malheureux, peut-être même recevoir des mauvais traitements. Est-ce que les femmes autochtones méritent cela? Non. Est-ce humain de leur faire subir une telle situation? Certainement pas.

Qu'en est-il des enfants touchés par la rupture d'un mariage? Est-ce que ces enfants ont peur, sont-ils stressés? Comme dans toute rupture conjugale, il y a toujours des décisions difficiles à prendre en ce qui concerne les enfants. Qu'est-ce qui arrive aux enfants qui doivent quitter la maison familiale et, dans certains cas, la seule communauté qu'ils connaissent? Est-ce que les enfants sont conscients des conséquences que subira leur vie à la suite de la rupture conjugale de leurs parents? Je crois que les enfants d'aujourd'hui sont beaucoup plus malins et beaucoup plus conscients des circonstances de la vie et des conséquences de certaines situations qui les touchent personnellement. Certains enfants sont extrêmement intelligents et sensibles à un très bas âge, mais il est clair que dès l'âge de 5 ans, la plupart des enfants sont conscients de ce qui se passe dans leur environnement et des conséquences possibles que cela entraîne dans leur vie.

Les enfants comprennent le bouleversement qui survient à l'intérieur de la maison. Ils connaissent les situations effrayantes comme les disputes et la violence physique. Les enfants sont assez observateurs pour remarquer que certains amis partent. Ils sont en mesure de comprendre qu'avant le départ de ces enfants, il y avait déjà de l'agitation, des bagarres et de l'abus qui survenaient dans la maison de leurs camarades. Ils se lèvent un bon matin pour aller jouer avec leurs amis et ceux-ci sont tout simplement partis.

Est-ce que les enfants comprennent le caractère complexe de la situation? Non, ils ne comprennent peut-être pas toutes les complexités de la vie; cependant, ils savent que si les bagarres, la violence physique, etc., existent, il se peut qu'un bon matin, quand l'enfant se présente chez un ami, celui-ci n'habite plus le domicile où hier encore il s'y trouvait.

Des femmes et des enfants devront quitter leur maison à contre-coeur. Je ne crois pas que cela devrait être le cas. Doit-il y avoir une solution à ce problème? Oui. Est-ce que les femmes et les enfants devraient attendre 20 ou 30 ans avant d'avoir la solution à ce problème? Non. Je crois qu'une résolution prise par les Premières nations devrait être une priorité.

Existe-t-il 0,5 p. 100, 1 p. 100, ou 50 p. 100 des femmes et des enfants vivant dans les réserves et qui entrent dans la catégorie de celles qui doivent déménager à la suite d'une rupture conjugale, et ce, en vertu de la Loi sur la répartition des biens matrimoniaux? Il faut se rappeler que les pourcentages ne sont que des chiffres et c'est vrai qu'ils peuvent nous donner une idée du nombre de personnes touchées par ce problème, mais le véritable problème ici n'est pas le pourcentage, mais bien les femmes et les enfants qui en font partie. Il faut résoudre ce problème le plus tôt possible.

In reading the remarks made by Minister Nault on June 18, I see a minister who carries his responsibilities towards the First Nations people very seriously. In his remarks regarding the division of matrimonial property and its affect upon the women living on-reserve, Minister Nault says:

I expect you feel as I do, that this is an unacceptable situation, in fact an intolerable situation.

Who can disagree with this statement? Minister Nault, in his June 18 remarks on the number of research projects undertaken by INAC. One document is called "Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve," and another is entitled "After Marriage Breakdown: Information on the on-reserve Matrimonial Home," and there are other research projects being conducted. In his remarks, he seems concerned about the length of time the research projects and any action taken regarding these projects.

Minister Nault recognizes the economic implications for all concerned regarding the changes to the division of matrimonial property on-reserve. However, change must come, and I believe the fact that it is a complex matter, with serious economic ramifications, should not be the reason for the delay or inaction on this matter.

In his remarks, Minister Nault states:

The current state of law under the Indian Act does not take into account the interests of both spouses or the interests of any children in the matrimonial home.

There appears to be some agreement by both spouses living on-reserve regarding the division of personal property, such as cash, cars or pensions, but not regarding the family home. However, to me, the family home should be a priority for division as the home is where the children should feel safe, loved and protected.

I know the strong relationship individuals feel for family land. Land that has been developed and passed on to succeeding generations is alive. It is not a piece of property, or dirt, or somewhere to live. Family land is precious. It is to be protected and passed on to family members for as long as possible. Possession of family land by anyone other than an immediate family member is a violation of the land by a family member. To give a piece of land to anyone other than a family member is betrayal in the highest form. The need to protect and keep family land in the family can be so strong, so determined, that it can cause irreparable rifts among family members; rifts so strong that even death does not guarantee forgiveness.

I do not know the percentage of children who leave the matrimonial home and in some places become displaced, but I firmly believe that the best interests of the children should be paramount when there is a breakdown in a relationship. Where is

En lisant les commentaires du ministre Nault qui datent du 18 juin 2003, je constate que ce ministre assume ses responsabilités envers les Premières nations de façon très sérieuse. Dans ses remarques sur la répartition des biens matrimoniaux et des conséquences sur les femmes vivant dans les réserves, le ministre Nault déclare:

«Cette situation inacceptable, je l'ai toujours eue à cœur, tout comme vous d'ailleurs.»

Qui peut être en désaccord avec cette déclaration? Dans son allocution du 18 juin 2003, le ministre Nault fait des observations sur le nombre de projets de recherche entrepris par AINC. Un document s'intitule: «Document de travail: Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» et un autre a pour titre «Après la rupture du mariage: Information sur le foyer matrimonial dans la réserve» et d'autres projets de recherche sont en cours. Dans ses remarques, le ministre semble préoccupé par les périodes interminables de temps qui s'écoulent entre les projets de recherche et les mesures auxquelles donnent lieu ces projets.

Le ministre Nault reconnaît les implications économiques pour tous les intéressés en ce qui concerne les changements à la répartition des biens matrimoniaux dans la réserve. Toutefois, des changements doivent être apportés et je crois que le fait qu'il s'agisse d'une question complexe, comportant de sérieuses ramifications économiques, ne devrait pas servir de prétexte à un retard ou à de l'inaction dans le dossier.

Dans sa déclaration, le ministre Nault a dit:

L'État actuel du droit, sous le régime de la Loi sur les Indiens, ne tient pas compte des intérêts des deux ix pi des enfants dans le domicile conjugal.

Il semble y avoir un certain degré d'entente par les deux conjoints habitant dans la réserve concernant la répartition des biens personnels, comme les espèces, les voitures ou les pensions, mais non en ce qui concerne le domicile familial. Toutefois, pour moi, le domicile familial devrait être prioritaire en ce qui concerne la répartition des biens puisque la maison est l'endroit où les enfants doivent se sentir en sûreté, aimés et protégés.

Je sais combien les gens sont attachés à la terre familiale. La terre qui a été mise en valeur et transmise aux générations successives est vivante. Ce n'est pas seulement un bout de terrain ou un endroit où habiter. La terre familiale est précieuse. Il faut la protéger et la transmettre aux membres de la famille le plus longtemps possible. La possession de la terre familiale par quelqu'un d'autre qu'un membre immédiat de la famille est une atteinte à la terre. Céder une partie du terrain à quelqu'un d'autre qu'un membre de la famille constitue une trahison extrême. La nécessité de protéger et de conserver la terre familiale dans la famille peut être si forte, si ferme, qu'elle peut causer des scissions irréparables entre les membres de la famille; des scissions fortes au point que même la mort n'est pas garantie du pardon.

J'ignore quel est le pourcentage d'enfants qui quittent la maison matrimoniale et se retrouvent sans domicile, mais je suis convaincu que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être prépondérant en cas de rupture du mariage. Où est le droit des

the right of children to live on the family land if, because of their age, they must leave with the mother? In Minister Nault's remarks, he states:

The law is obvious to some, but the fact that we have not implemented any of that as a federal parliament is also obvious...Sitting on the fence is killing people, men, women and children and that cannot continue...I will go to my 51 First Nations this summer, where 60% of the population are under 25, and 40% are under 15

Surely the youth will not allow this unfair treatment of women and children to continue. Do we have to wait another 10, 20, or 30 years before our youth speak out and make the necessary changes?

I am a wife, mother and grandmother. I have seen changes, some drastic, some minor, in how we raise our children. In my grandmother's day, providing a good home for her husband and children was paramount. That good home meant my grandmother helped plant gardens, feed animals, gathered fruits and vegetables. She cooked three meals each day, made bread every day and sewed her family's clothing.

My grandfather fished in the summer and winter, which meant cutting holes in the frozen ice to set nets, which had to be done every day. He cut wood and sold it to lumber companies, and he kept the family home supplied with wood, which was cut, packed away and brought into the home by men. He planted vegetables, mowed grass, and dried and packed this grass as feed for his animals. He hunted various animals that were used by the family for food. Both the men and women had to do the work and it got done.

If there was not enough of one gender to do the work, then whoever was there did the work. My grandparents had four sons and one adopted daughter. My parents had 11 children, nine of whom are living. My father was the sole provider until the youngest in our family was born. Then my mother decided she wanted to work, which she did for a short period of time. When she decided to quit, she did.

In my family the division of work was not so pronounced, as the four females were born first, followed by the seven males. Bringing wood, feeding animals, doing the dishes, did not fall to gender. Whoever was available did it. My father made his living working outside the community; therefore it was my mother who did most of the child-rearing. Maybe this is one reason why we do not place much emphasis on whether you are male or female, and on whether a job should be done by a male or a female.

My husband and I raised our two children not on gender but on both of them being able to look after themselves and their partners and their children, to the best of their abilities. Both were treated equally. One did not get anything more or less because of gender.

enfants de vivre sur la terre familiale si, en raison de leur âge, ils doivent partir en compagnie de la mère? Dans sa déclaration, le ministre Nault a dit ceci:

La loi semble évidente pour certains, mais il est aussi évident que le gouvernement ne l'a pas appliquée [...] L'incertitude nuit aux hommes, aux femmes et aux enfants et il faut que cela cesse [...] Je rendrai visite, cet été, à ma 51e collectivité des Premières nations, où 60 p. 100 de la population a moins de 25 ans, et 40 p. 100, moins de 15 ans.

Il est certain que les jeunes ne toléreront pas que l'on continue de traiter injustement les femmes et les enfants. Faut-il attendre encore 10, 20 ou 30 ans avant que nos jeunes élèvent la voix et apportent les changements nécessaires?

Je suis une épouse, une mère et une grand-mère. J'ai vu des changements, certains majeurs d'autres mineurs dans la façon dont nous élevons nos enfants. À l'époque de ma grand-mère, ce qui comptait c'était de tenir maison pour le mari et les enfants. Pour ma grand-mère, tenir maison cela voulait dire planter un potager, nourrir les bêtes, cueillir des fruits et des légumes. Elle préparait trois repas par jour, faisait son pain tous les jours et raccommodait les vêtements de sa famille.

Mon grand-père, lui, péchait été comme hiver, ce qui voulait dire tailler des trous dans la glace pour tendre ses filets, ce qu'il devait faire chaque jour. Il coupait du bois et le vendait aux compagnies forestières et il approvisionnait la famille en bois coupé que des hommes apportaient à la maison. Il plantait des légumes, coupait le gazon, séchait et mettait en meule l'herbe pour nourrir ses animaux. Il chassait diverses bêtes que consommait la famille. Aussi bien les hommes que les femmes devaient travailler et le travail se faisait.

S'il y avait insuffisamment de gens d'un sexe pour faire le travail, celui ou celle qui était là le faisait. Mes grands-parents ont eu quatre fils et ont adopté une fille. Mes parents ont eu 11 enfants, dont neuf vivent toujours. Mon père était l'unique soutien de la famille jusqu'à la naissance du plus jeune. Puis ma mère a décidé d'aller travailler, ce qu'elle a fait pendant une courte période. Quand elle a décidé de démissionner, elle l'a fait.

Dans ma famille, la division des tâches n'était pas aussi nette étant donné que quatre filles sont d'abord nées, suivies par sept garçons. Rentrer le bois, nourrir les bêtes, faire la vaisselle, ça ne relevait pas d'un sexe en particulier. Celui ou celle qui était là s'en chargeait. Mon père gagnait sa vie en travaillant à l'extérieur de la communauté; c'est donc ma mère qui s'est chargée du plus gros de l'éducation des enfants. C'est peut-être la raison pour laquelle on n'accorde pas beaucoup d'importance au fait que l'on soit homme ou femme et à se demander si un travail devrait être fait par un homme ou par une femme.

Mon mari et moi avons élevé nos deux enfants pas en fonction de leur sexe, mais dans le but de s'assurer les deux pourraient s'occuper d'eux-mêmes et de leur partenaire et de leurs enfants, au mieux de leurs capacités. Les deux ont été traités de la même façon. Ni l'un ni l'autre n'a obtenu plus en raison de son sexe.

Am I alone in racing my children in this way? No. In speaking with other mothers and grandmothers, I know that our children are not being raised gender-specific. However, I do realize that equality for women is not yet complete. It does not matter where you reside, whether you are an Aboriginal or a non-Aboriginal, complete equality has yet to come. It has started and it is moving along better in some sectors, but it still has a long way to go.

Ownership of matrimonial property can no longer automatically fall to the man. Equality of ownership must happen. Women can no longer be ignored on this important matter. Ownership should not fall to a person because of gender.

The division of on-reserve matrimonial property must be resolved, and resolved satisfactorily for all concerned. Will this be a simple process? Maybe not, but it must be achieved. Over the years, women and their children have suffered injustices. This cannot be denied, or we would not have court challenges regarding the division of matrimonial property. Neither would we be here today if some strong and determined women were not dissatisfied with the division of on-reserve matrimonial property.

I will go so far as to say not only women, but also men are pushing for a change, wanting a change and, yes, demanding a change. Why is this not happening? Who has the control that keeps this from happening? I have two questions. Is it simple? No. Is it achievable? Most definitely.

First, can or will the federal government cause this change to happen for women living on First Nations reserves?

Second, can or will First Nations people resolve this issue of the division of matrimonial property?

I do not have the answer. However, I do know that one must be found. The voices of women have not been quiet in the last 140 years. I do not believe they will stop speaking after today.

We were a matriarchal line before the 1860s. History is known to repeat itself. I hope that, when history does repeat itself, it is kind, considerate, loving and protective of the women and children.

Honourable chair and members of the committee, thank you for this opportunity today.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I am shocked to constantly hear that the Indian Act is inadequate. All we hear about are amendments to the Indian Act. If the act is so flawed, why not simply revamp it? After all, there is a treaty. Everyone knows we do not pass legislation to implement treaties. The law of the land does not change, so the legislation must be amended.

Suis-je la seule à éléver mes enfants de cette façon? Non. Pour avoir parlé avec d'autres mères et grands-mères, je sais que nos enfants ne sont pas élevés en fonction de leur sexe. Je sais quand même que l'égalité des femmes n'est pas encore acquise. Peu importe où vous habitez, que vous soyez Autochtone ou non, l'égalité pleine et entière n'est pas encore une réalité. Elle a commencé et elle progresse de plus en plus dans certains secteurs, mais il reste encore de grandes améliorations à apporter.

La question reliée à la propriété des biens matrimoniaux ne peut plus rester entre les mains des hommes. L'égalité doit s'appliquer en ce qui concerne la propriété de ces biens. Les femmes ne doivent plus être laissées de côté quand il s'agit de cette question importante. La propriété des biens ne doit pas être accordée à une personne en raison de son sexe.

Il faut résoudre le problème de la répartition des biens matrimoniaux entre les conjoints vivant dans une réserve, et ce, d'une manière satisfaisante pour les parties intéressées. Est-ce que cela sera facile? Peut-être que non, mais il faut y arriver. Au fil des années, les femmes et leurs enfants ont subi de grandes injustices. Ce fait est indéniable sinon nous n'aurions pas ces recours judiciaires autour de la répartition des biens matrimoniaux. Nous ne serions pas ici non plus aujourd'hui si des femmes fortes et déterminées n'étaient pas mécontentes de la situation.

J'irai jusqu'à dire que non seulement les femmes mais aussi les hommes réclament et même exigent du changement. Pourquoi n'y a-t-il pas? Qui est responsable de cette inaction? J'ai deux questions. Sont-elles simples? Non. Est-ce réalisable? Tout à fait.

Premièrement, le gouvernement fédéral peut-il ou veut-il réaliser ce changement pour les femmes qui vivent dans les réserves des Premières nations?

Deuxièmement, les Premières nations peuvent-elles ou veulent-elles résoudre le problème de la répartition des biens matrimoniaux?

Je ne connais pas la réponse. Je sais par contre qu'il faut les trouver. Depuis 140 ans, les femmes ne sont pas muettes. Elles ne vont pas se taire après aujourd'hui.

Avant 1860, nous étions une société matriarcale et nous savons que l'histoire se répète. J'espère que quand l'histoire se répétera, les femmes et les enfants jouiront de la douceur, de l'attention, de l'amour et de la protection dont ils ont besoin.

Madame la présidente et mesdames et messieurs les membres du comité, je vous remercie de m'avoir écoutée aujourd'hui.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis un peu scandalisé lorsque j'entends, cinq fois sur six, que la Loi sur les Indiens est inadéquate. On ne parle que des amendements à la Loi sur les Indiens. Si cette loi a tant de défauts, pourquoi ne pas tout simplement reprendre cette loi? Il y a ici une question de traité. On sait fort bien qu'on ne légifère pas pour donner suite à des traités. La loi du pays ne change pas, il faut donc la modifier.

If the Indian Act does not uphold any of the principles of equality between men and women, the act must be thoroughly reviewed. If there is a lawyer among you, I would certainly like to hear his opinion. In my view, we have reached the next stage, which involves drafting new legislation to eliminate this shocking scourge.

**Ms. Audette:** Ms. Soroka is a lawyer, a fully-fledged Canadian who donates her time to the Association des femmes autochtones du Québec. She could answer that question, but I will answer on behalf of the Association.

The Association des femmes autochtones du Québec thinks that the Indian Act is obsolete and paternalistic. The Association believes that the various aboriginal peoples are entitled to self-government and should be able to decide what is good for them and what is not.

But bear in mind that for more than 300 years now, our society has been brainwashed. There is a tendency to put everyone in the same boat, but there are both similarities and differences between the Innu and Dene nations.

When the legislation was drafted, it was all-encompassing, in the hope that the various nations would be included. We now have the Indian Act and it should slowly disappear because we believe it contains very few vested rights. The law must be replaced gradually, through steps culminating in self-government for the various nations. Right now, if our nations were granted self-government, women would not be part of that self-government. My fellow aboriginal women and I are proof thereof.

**Senator Beaudoin:** You used the word "slowly." I disagree with you in that the act should be amended immediately because a huge part of it does not meet the commitments that were accepted by treaty. From a practical viewpoint, that is what we call an unconstitutional act. We must take the bull by the horns, draft a new Indian Act and meet the obligations that are prescribed by treaty.

I do not know how many sections there are in the act, but if half of the sections are unconstitutional and inconsistent with the signed treaties, it is time to completely overhaul the act. I have often heard that the act is obsolete and inadequate. So you would be more successful by pushing for a new act rather than an amendment.

**Ms. Audette:** I used the word "slowly" in case we had the option of self-government. But if we are to change the Indian Act, I agree that the act should be overhauled immediately because my body, my heart and soul can no longer endure this unacceptable legislation.

I fully agree with Senator Beaudoin that we should proceed immediately if the goal is to eliminate all of the discriminatory aspects of the act with a view toward living in harmony and feeling we are part of a society where one can speak of democracy.

**Senator Beaudoin:** To sum up: enough is enough.

Si la Loi sur les Indiens ne respecte aucun des principes d'égalité entre hommes et femmes, il faut reprendre la loi d'un bout à l'autre. S'il y a un avocat parmi vous, j'aimerais bien avoir son opinion. À mon avis, on est rendu à l'étape suivante qui consiste à rédiger une nouvelle loi pour enrayer ce mal scandaleux.

**Mme Audette:** Mme Soroka est avocate, c'est une Canadienne en bonne et due forme qui donne de son temps à l'Association des femmes autochtones du Québec. Elle pourrait répondre à cette question, mais j'y répondrai au nom de l'Association.

Selon l'Association des femmes autochtones du Québec, la Loi sur les Indiens est désuète et paternaliste. L'Association croit que les différents peuples autochtones ont le droit de s'autogouverner et de décider ce qui est bon ou pas pour eux.

Par contre, il ne faut pas oublier que depuis plus de 300 ans, nos sociétés ont reçu un lavage de cerveau. On a tendance à mettre tout le monde dans le même panier, mais il existe des convergences et des divergences entre la nations innu et dénê.

Lorsqu'on a rédigé la loi, on l'a fait mur à mur, espérant que les différentes nations cadreraient dans cette loi. Pour le moment, il y a la Loi sur les Indiens et cette loi devrait tranquillement disparaître car nous croyons qu'elle contient très peu d'acquis. Il faut modifier la loi de façon transitoire pour arriver à une éventuelle autonomie gouvernementale de nation à nation. En ce moment, si on accordait l'autonomie à nos nations, les femmes ne feraient pas partie de cette autonomie. Mes conseillers et moi-même en sommes la preuve.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez utilisé le mot «tranquille». Je crois qu'au contraire, il faut modifier la loi tout de suite parce qu'une très grande partie de cette loi ne respecte pas les obligations qui ont été acceptées par traité. Au point de vue pratique, c'est ce qu'on appelle une loi inconstitutionnelle. Il faut prendre le taureau par les cornes, faire une nouvelle Loi sur les Indiens et se conformer aux obligations qui ont été acceptées par traité.

J'ignore combien d'articles cette loi comporte, mais si un article sur deux est inconstitutionnel et ne répond pas aux traités signés, il est temps de refaire la loi d'un bout à l'autre. J'entends souvent dire que cette loi est vétuste et inadéquate. Vous aurez donc plus de succès en prônant une nouvelle loi qu'en prônant un amendement.

**Mme Audette:** J'ai mentionné «tranquille» dans le cas où il y a l'option de l'autonomie gouvernementale. Mais si s'est pour changer la Loi sur les Indiens, je suis d'accord à refaire la loi tout de suite car mon corps, mon cœur et mon âme n'en peuvent plus de cette loi inacceptable.

Si c'est pour enrayer tous les aspects discriminatoires de la loi dans le but de vivre en harmonie et de sentir qu'on fait partie d'une société dans laquelle on peut parler de démocratie, je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Je résumerai cela en deux mots: trop c'est trop.

**[English]**

**Senator LaPierre:** I am at a loss. I am tired of being on your back. I am tired of being the bouc émissaire of everything that goes wrong with and is wrong in the native society of Canada. For 40 years I have demanded that this law be repealed, that this government department be abolished and that the native people have the right to be fully self-governing. I have fought for a third level of government over and over and over again, and I have the scars to prove it.

I now find out that one minister is attempting to change the situation, and is attempting to get me off your back. Your male leaders have fought and insulted him. They have completely disavowed him, delaying any changes to the Indian Act for at least one generation by their colossal stupidity. I am not responsible if you are being mistreated.

**[Translation]**

You say you are mistreated on your reserves and your rights are not respected. We have the Charter of Human Rights, we have a Charter of Human Rights. Last week we were told that the Charter of Human Rights may be necessary, but not necessarily the Charter of Human Rights because the traditions and rights you have taken away from us must be taken into account.

I don't want to take anything away from you, I want to give everything back to you, do what you have to do.

**[English]**

You must start by getting rid of these men who govern you and who have done very little, as we were told last week, to change the conditions even within the context of the law. Help me out here. Will you ask this committee to propose that this law be revoked, that the powers be returned or be given to the native communities under three fundamental principles? I refer to accountability, democracy and the Charter of Human Rights. If that were done, we would have peace forever.

I know many of your people. I have lived in British Columbia. Senator Chalifour knows that. In fact, I have just returned from British Columbia. I went to the east end of Vancouver and I saw your young men and young women giving themselves away for a nickel. I saw the great artist Morriseau selling his art for a bottle of gin. I went on television and I tried to stop it and I could not. I want this martyrdom, this massive injustice, to end, but I cannot do it by myself. You must tell me what to do. No one has tried to do anything.

You have quoted the minister with great respect and I admire you for that. You are one of the few who has. He is a great man and he is making valiant efforts, but you should see the scars on his back. Help me out.

**[Traduction]**

**Le sénateur LaPierre:** Je me sens impuissant. J'en ai assez de m'en prendre à vous. J'en ai assez d'être le bouc émissaire de tout ce qui ne va pas, de tout ce qui cloche dans la société autochtone canadienne. Depuis 40 ans, je demande l'abrogation de cette loi, l'abolition de ce ministère et l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones. Depuis toujours, je me bats pour que soit créé un troisième ordre de gouvernement et j'ai les cicatrices pour vous le prouver.

Aujourd'hui, il y a un ministre qui essaie de changer les choses et qui essaie de m'amener à ce que je ne m'en prenne plus à vous. Vos dirigeants — des hommes — l'ont combattu et injurié. Ils ont tout désavoué ce qu'il a fait, retardé tout changement à la Loi sur les Indiens pour une génération au moins, à cause de leur stupidité colossale. Ce n'est pas moi qui suis responsable si vous êtes maltraités.

**[Français]**

Vous dites que vous êtes maltraités dans vos réserves et que vos droits ne sont pas respectés. Nous avons la Charte des droits de l'homme, nous avons une Charte des droits humains. La semaine dernière on nous a dit que la Charte des droits de l'homme, si c'est nécessaire, mais pas nécessairement la Charte des droits humains parce qu'il faut qu'on tienne compte des traditions et des droits que vous nous avez enlevés.

Je ne veux rien vous enlever, je veux tout vous remettre, faites ce que vous avez à faire.

**[Traduction]**

Vous devez commencer par vous débarrasser de ces hommes qui vous gouvernent et qui n'ont pas fait grand-chose, comme on nous l'a dit la semaine dernière, pour changer les conditions même dans le contexte de la loi. Aidez-moi ici. Demandez-vous à notre comité de proposer que cette loi soit révoquée, que les pouvoirs soient retournés ou donnés aux communautés autochtones selon trois principes fondamentaux? Je veux parler de la reddition de comptes, de la démocratie et de la Charte des droits de la personne. Si on faisait cela, le problème serait réglé une fois pour toute.

Je connais beaucoup d'Autochtones. J'ai vécu en Colombie-Britannique. Le sénateur Chalifour le sait. En fait, je reviens tout juste de la Colombie-Britannique. Je suis allé dans l'est de Vancouver et j'ai vu de jeunes Autochtones, hommes et femmes, se prostituer pour une pièce de cinq sous. J'ai vu le grand artiste Morriseau vendre ses tableaux pour une bouteille de gin. Je suis allé à la télévision pour tenter de stopper cela, mais je n'ai pas réussi. Je veux que prenne fin ce martyr, cette injustice massive, mais je ne peux pas y mettre fin tout seul. Vous devez me dire ce que je dois faire. Personne n'a tenté de faire quoi que ce soit.

Vous avez cité le ministre avec beaucoup de respect je vous admire pour cela. Vous êtes l'une des rares personnes qui l'ait fait. C'est un grand homme qui fait de vaillants efforts, mais vous devriez voir les cicatrices qu'il a sur le dos. Aidez-moi.

To our witnesses today from Prince Edward Island, Quebec and Newfoundland, I would propose that you say to the chair of this committee, "Get rid of this act and let us do what we need to do ourselves." Thank you.

[Translation]

**Ms. Audette:** I may not be as passionate as Senator LaPierre, but I am convinced. You say this legislation should have disappeared 40 years ago! However, if it were to disappear and our nations were to have full autonomy overnight, huge numbers of women and children would no longer be on the band list because of the discriminatory provisions. This injustice must be remedied by reinstating those women and children. It's very important.

Don't forget that since 1985, those women can be reinstated with the Department of Indian Affairs, but the community can now refuse to go along with that reinstatement. That was the case in one Montreal community and in another in Alberta. Nine out of ten people have not yet been reinstated with their community. How will they vote for a change in leadership? What is more, it is hard to ask a woman to go into politics when there is family violence in 80 per cent of our communities and 50 per cent of women and children are victims of sexual assault. The mental, physical, emotional and spiritual health of everyone must not be neglected.

It takes a holistic view to change the leadership. It is not just a matter of the division of physical property. I am not putting all of that on your shoulders, but if you believe in Canada and since you are senators, we can work together.

[English]

**Ms. Sark:** Changes need to be made. At the same time, we must make changes carefully enough so that we are not set up for failure. Our communities must be ready to deal with these changes. I do live on-reserve and we have a woman chief. Our council consists of two other women councillors and one male. One of the women counsellors represents the off-reserve membership. We are fairly progressive in that way. We are also fairly progressive in that we do have policies in place for the disposition of the family home upon marriage break up.

Having said that, our solutions are not all perfect. We run into problems, but we are working toward rectifying those problems. We believe that we need to continue to work in this direction. Many things need to be done, but we need the capacity to do those things. It is easy to say that when marriage breaks up the family home needs to be divided. In our community, whoever has the children stays in the home. The other person must find housing. However, some communities do not have housing

À nos témoins aujourd'hui de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec et de Terre-Neuve, je propose que vous disiez à la présidente de notre comité: «Éliminez cette loi et dites-nous ce que nous devons faire nous-mêmes.» Merci.

[Français]

**Mme Audette:** Je ne suis peut-être pas aussi passionnée que le sénateur LaPierre, mais je suis convaincue. Cela fait 40 ans, dites-vous, que cette loi devrait disparaître! Cependant, si jamais elle disparaît et que nos nations recevaient pleine autonomie dès demain matin, énormément de femmes et d'enfants ne sont plus inscrits sur la liste de bande à cause des provisions discriminatoires. Il faut réparer cette injustice en réinscrivant ces femmes et ces petits-enfants. C'est très important.

N'oublions pas que depuis 1985, ces femmes peuvent se réinscrire au ministère des Affaires indiennes, toutefois, la communauté a maintenant le droit de refuser d'acquiescer à cette réinscription. Ce fut le cas dans une communauté de Montréal et dans une autre de l'Alberta. Neuf personnes sur dix ne sont pas encore réinscrites au sein de leur communauté. Comment ces personnes pourront-elles voter en faveur d'un changement de leadership? De plus, c'est dur de demander à une femme de se lancer en politique alors que la violence conjugale est présente dans une proportion de 80 p. 100 dans nos communautés et que le pourcentage des agressions sexuelles faites aux femmes et aux enfants s'élève à 50 p. 100. Il ne faut pas négliger la santé mentale, physique, émotionnelle et spirituelle de toutes les personnes.

Il faut une vision holistique pour changer le leadership. Ce n'est pas juste une question de division des biens matériels. Je ne rejette pas tout cela sur vos épaules, mais si vous croyez au Canada et puisque vous êtes sénateurs, nous pouvons travailler ensemble.

[Traduction]

**Mme Sark:** Il est nécessaire d'apporter des changements. En même temps, nous devons faire preuve de prudence lorsque nous apportons des changements de façon à ne pas risquer l'échec. Nos collectivités doivent être prêtes à faire face à de tels changements. Je vis dans une réserve et notre chef est une femme. Notre conseil se compose de deux femmes et d'un homme. L'une des conseillères représente les membres qui vivent à l'extérieur de la réserve. Nous sommes assez progressistes à cet égard. Nous sommes également assez progressistes en ce sens que nous avons en place des politiques visant l'aliénation de la maison familiale lors de la rupture du mariage.

Cela dit, nos solutions ne sont pas parfaites. Nous rencontrons des problèmes, mais nous travaillons très fort pour les corriger. Nous pensons que nous devons continuer de travailler en ce sens. Nous avons beaucoup de choses à faire, mais il faut avoir la capacité de faire toutes ces choses. Il est facile de dire que lorsqu'il y a rupture du mariage, la maison familiale doit être partagée. Dans notre communauté, le conjoint qui a la garde des enfants reste dans la maison familiale. L'autre personne doit trouver un

available. This presents a number of difficult problems.

Sometimes the woman does not want to stay in the community. If there has been family violence, she may have access to the home, but she does not feel comfortable. We have had marriage breakups where both members of the couple stay in the community and that creates another set of issues. Many things need to be considered.

The Indian Act is not perfect. It required many amendments, but we must do that carefully. To rush in and do it quickly may create more problems than we are ready to face.

**Ms. George:** I think a good majority of people would agree with the honourable senator that the Indian Act must be changed.

I do not live on-reserve, but I certainly know fear and intimidation. It does not matter where you are. Being on-reserve is probably more difficult if the stories that I have been hearing from the women are true, and I believe they are. You can be intimidated by the fact that you do not have a home, money, food or friends. Unfortunately, not all women are able to speak up and fight for themselves because they are too downtrodden.

I would agree that the majority of our problems do come from the men. Why do we keep putting them in power? We probably need to encourage our women to educate themselves further. We outnumber men, and yet we are constantly being told what to do and how to do it.

P.E.I. is a wonderful example of a place where women are becoming more active. Certain reserves are responsible, and I strongly believe that is because of the influence of women in those reserves. However, others are a nightmare. I do not know the solution. Things need to be done.

There must be some middle ground between delaying and rushing. You cannot put everything off for another 10 years, and you cannot go in tomorrow morning. There must be a happy medium, and I am sure we are capable of finding that.

**Ms. Sark:** In passing, I would mention that our present housing policies were put in place while we had a male chief in power. Some men are sensitive to the needs of women. We cannot paint them all with one brush.

**Senator LaPierre:** Yes.

**The Chairman:** Exactly.

logement. Cependant, certaines collectivités n'ont pas de logements disponibles. Cela cause de nombreux problèmes difficiles à résoudre.

Parfois, la femme ne veut pas rester dans la collectivité. S'il y a eu violence familiale, elle a peut-être accès à la maison familiale, mais elle ne s'y sent pas à l'aise. Il y a eu des cas de rupture du mariage où les deux conjoints sont restés dans la collectivité et où cela crée toute une autre série de problèmes. Bon nombre de facteurs doivent être pris en compte.

La Loi sur les Indiens n'est pas parfaite. Il faut y apporter de nombreuses modifications, mais nous devons le faire prudemment. Si nous sommes trop pressés et si nous apportons ces changements trop rapidement, nous nous retrouverons peut-être avec encore plus de problèmes qu'aujourd'hui.

**Mme George:** Je pense qu'une bonne majorité de gens seraient d'accord avec l'honorable sénateur lorsqu'il dit que la Loi sur les Indiens doit être modifiée.

Je ne vis pas dans la réserve, mais je connais certainement la peur et l'intimidation. Peu importe où l'on vit. La vie dans la réserve est peut-être encore plus difficile si ce que j'ai entendu dire par certaines femmes est vrai, et je crois que c'est effectivement le cas. On peut être intimidé par le fait que l'on n'a pas de maison, d'argent, de nourriture ou d'amis. Malheureusement, toutes les femmes ne sont pas en mesure de prendre la parole et de se défendre car elles sont trop opprimées.

Je suis d'accord pour dire que la majeure partie de nos problèmes sont causés par les hommes. Pourquoi continuons-nous alors de leur donner le pouvoir? Nous devons sans doute encourager nos femmes à s'éduquer davantage. Nous sommes plus nombreuses que les hommes, et pourtant on nous dit constamment ce que nous devons faire et comment le faire.

L'Île-du-Prince-Édouard est un merveilleux exemple d'un endroit où les femmes sont de plus en plus actives. Certaines réserves sont responsables, et je suis fermement convaincue que c'est grâce à l'influence des femmes qui vivent dans ces réserves. Cependant, dans d'autres réserves, c'est un véritable cauchemar. Je ne connais pas la solution. Il faut faire quelque chose.

Il doit y avoir un juste milieu entre faire les choses à la hâte et reporter les choses à plus tard. On ne peut pas tout reporter encore pendant dix ans, et on ne peut pas non plus tout faire demain. Il doit y avoir un juste milieu, et je suis sûre que nous sommes en mesure de le trouver.

**Mme Sark:** Au fait, je voudrais mentionner que nos politiques actuelles en matière de logement ont été mises en place alors que nous avions un homme comme chef. Certains hommes sont sensibles aux besoins des femmes. Nous ne pouvons pas dire qu'ils sont tous pareils.

**Le sénateur LaPierre:** Oui.

**La présidente:** Exactement.

## [Translation]

**Senator Joyal:** Thank you, Ms. Audette, for raising the issue of the rights of children so eloquently and clearly. As I was listening to you and Ms. Sark, I had section 35 of the Constitution in front of me; it provides that aboriginal women and men are entitled to the benefit of aboriginal and treaty rights. I was trying to see how aboriginal children could have guaranteed rights under the provision, because in practice, according to the contemporary concept of the child, children are also subjects of law, just as aboriginal women are subjects of law on an equal footing with men. The rights of children of both genders must be guaranteed by the same provision, section 35.

Nevertheless, in terms of the solution we have to work on together, the status of aboriginal children has to be viewed within the context of settling family disputes. We have not yet had the status of aboriginal children's rights clarified.

## [English]

Ms. George also mentioned in her testimony that previously many Aboriginal peoples lived in a matriarchal society. One could conclude from that that the children were under the tutorship or responsibility of the women. However, in the context of the recognition of the International Convention on the Rights of the Child, the child has his or her own rights as such.

It would be helpful and important to our study to hear your views on the status of the child. When we make our recommendations, we will certainly want specific attention paid to the status of the child in the context of matrimonial settlement.

## [Translation]

Based on your experience in the communities, can you give us more information about the list of international conventions you rely on to protect the status of aboriginal women, and more specifically, children?

**Ms. Audette:** The heart, the experience and the expertise will continue. I have often seen women married to non-aboriginal men in various Quebec communities get a letter saying they could no longer live in the community because it was a mixed marriage. We are very concerned about this, because it has occurred to us that this also strips the children of those women of the right to choose whether or not to get involved in the aboriginal community. They were stripped of this right simply because they had a non-aboriginal father or mother.

Since then, we have decided to include young people too, and that is important. We believe the same situation occurs across Canada, in communities where the Indian Act is applied rigidly.

## [Français]

**Le sénateur Joyal:** Je vous remercie, madame Audette, d'avoir soulevé la question des droits de l'enfant de façon aussi éloquente et évidente. Lorsque je vous écoutais parler, ainsi que Mme Sark, j'avais devant moi la disposition constitutionnelle de l'article 35, qui prévoit que les femmes et les hommes autochtones sont en droit de bénéficier des droits issus des traités ou des droits ancestraux. J'essayais de voir comment les enfants autochtones pouvaient avoir des droits garantis en vertu de cette disposition, car en pratique, si on comprend le concept contemporain d'enfant, celui-ci est aussi un sujet de droit, comme la femme autochtone est un sujet de droit sur une base égale à celle de l'homme. Si les enfants sont de sexes différents, il doivent aussi avoir leurs droits garantis par la même disposition de l'article 35.

Il n'en demeure pas moins que sur le plan de la solution sur laquelle nous devons travailler en commun, il faut arriver à concevoir le statut de l'enfant autochtone dans le contexte du règlement des différends matrimoniaux. Nous n'avons pas, jusqu'à présent, été éclairés sur le statut des droits de l'enfant autochtone.

## [Traduction]

Mme George a par ailleurs mentionné dans son témoignage qu'auparavant de nombreux peuples autochtones vivaient dans une société matriarcale. On doit en déduire que les enfants étaient alors la responsabilité des femmes. Cependant, dans le contexte de la reconnaissance de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, l'enfant a ses propres droits comme tels.

Il serait utile et important pour notre étude d'entendre votre point de vue sur le statut de l'enfant. Lorsque nous ferons nos recommandations, nous voudrons certainement qu'une attention toute spéciale soit accordée au statut de l'enfant dans le contexte de l'entente matrimoniale.

## [Français]

À partir de votre expérience dans les communautés, pouvez-vous nous éclairer sur la liste des conventions internationales auxquelles vous faites appel pour protéger le statut des femmes autochtones, et plus spécifiquement eu égard aux enfants?

**Mme Audette:** Le cœur, l'expérience, et l'expertise va se poursuivre. J'ai souvent vu des femmes ayant épousé des non autochtones dans différentes communautés au Québec, qui ont reçu une lettre disant qu'elles n'avaient plus le droit d'habiter dans cette communauté puisque qu'il s'agissait d'un mariage mixte. Nous avons à cet égard une grande préoccupation, car nous avons réalisé qu'était aussi enlevé le droit aux enfants de ces femmes de décider s'ils allaient s'investir dans la communauté autochtone. Ce droit leur était enlevé seulement parce qu'ils avaient un père ou une mère non autochtone.

Depuis, nous avons donc décidé d'inclure aussi les jeunes et c'est important. Nous pensons que la même situation existe un peu partout au Canada ou dans les communautés où la Loi sur les Indiens est appliquée à la dure.

I will now let Ms. Soroka say more from the local or legal perspective. However, it is clear that children are part of the family unit and should also have the right to live in the community and have access to its programs, services, culture and traditions.

[English]

**Ms. Diane Soroka, Counsel, Hutchins, Soroka, Dionne:** I do not know if I have a great deal to add. When Bill C-31 was proposed, it was the Quebec native women who had to insist upon the right of minor children to be allowed to live with their parents. In fact, they did not want it limited to minor children and they wanted women who were reinstated to have the right to have their children live with them, whether those children were considered to be members of the band or not. We had to argue for that. A compromise was reached such that minor children would be permitted to live with a family member who was a member of that band but, because the law had been proposed, there was actually no right for children to live with their mother if the children had not been accepted as members of the band. It was actually Quebec native women who fought for that amendment and who got it.

The impact of all of this — dividing the family, destroying marriages and women who are told they can only return to their reserves if their husbands die or if they divorce them — has been terrible. One counsellor put it this way: The woman either divorces her husband or kills him and then she can come back. The whole issue of whether children will be permitted to live with their parents and residency rights is absolutely appalling. The effects of these actions have been awful. I could list them for you. They certainly violate international obligations. They violate international conventions that talk about the family being the cornerstone of society — the building block of society. They also violate the Convention on the Rights of the Child, in which a child has a right to his identity by precluding him from being able to have the identity that he may wish to have.

Those are excellent questions, Senator Joyal, about the impact on the children. The effect has been truly awful. Even in cases where women do return with their minor children, those children are often harassed and often excluded. There is a community where such unaccepted children are not permitted to swim in the local swimming pool. Things such as the emphasis on defining and separating status and non-status — who you are married to and who you are not married to; who your child is and who your child is not; who the father of that child is; and whether you are prepared to say who the father of that child is — in terms which paragraph in the law you happen to be slotted into, has had a terribly destructive effect.

**Senator Joyal:** Perhaps, Madam Chair, your research assistant could look into the Convention on the Rights of the Child on the basis of this testimony. I think it should be part of our consideration and of our eventual report.

Je laisserai maintenant Mme Soroka continuer plus avant au niveau local ou juridique. Il est clair, néanmoins, que l'enfant fait partie de la cellule familiale, et que lui aussi devrait avoir le droit de vivre et de bénéficier des programmes et services, ainsi que de la culture et des traditions de la communauté.

[Traduction]

**Mme Diane Soroka, avocate, Hutchins, Soroka, Dionne:** Je ne sais pas si j'ai grand-chose à ajouter. Lorsque le projet de loi C-31 a été présenté, ce sont les femmes autochtones du Québec qui ont dû insister sur le droit des enfants mineurs de pouvoir vivre avec leurs parents. En fait, elles ne voulaient pas que ce droit se limite aux enfants mineurs, et elles voulaient que les femmes qui avaient retrouvé leur statut aient le droit que leurs enfants vivent avec elles, que ces enfants soient considérés comme étant membres de la bande ou non. Nous avons dû nous battre pour cela. Nous en sommes arrivées à un compromis selon lequel les enfants mineurs auraient la permission de vivre avec un membre de la famille qui était un membre de cette bande mais, en raison de la loi qui avait été proposée, en fait les enfants n'avaient absolument pas le droit de vivre avec leur mère s'ils n'avaient pas d'abord été acceptés comme membres de la bande. En fait, ce sont les femmes autochtones du Québec qui se sont battues pour obtenir cet amendement, et elles l'ont obtenu.

L'impact de tout cela — la division de la famille, la destruction des mariages et le fait qu'on dit aux femmes qu'elles ne peuvent retourner dans leur réserve que si leur mari décède ou si elles obtiennent le divorce, a été terrible. Comme le disait un conseiller: «Soit que la femme divorce, soit qu'elle tue son mari, ensuite elle peut revenir.» Toute cette question de savoir si les enfants auront la permission de vivre avec leurs parents et la question des droits de résidence est absolument épouvantable. Les conséquences de ces actes peuvent être terribles. Je pourrais vous en faire toute une liste. Elles vont certainement à l'encontre des obligations internationales. Elles violent les conventions internationales qui disent que la famille est la pierre angulaire, l'unité de base de la société. Elles vont par ailleurs à l'encontre de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui garantit à l'enfant le droit à son identité, car cela l'empêche de pouvoir avoir l'identité qu'il souhaite peut-être avoir.

Ce sont là d'excellentes questions, sénateur Joyal, au sujet de l'impact sur les enfants. Les conséquences ont vraiment été terribles. Même dans les cas où les femmes retournent avec leurs enfants mineurs, ces enfants sont souvent harcelés et exclus. Il existe une communauté où ces enfants qui ne sont pas acceptés n'ont pas la permission de nager dans la piscine locale. Des choses comme faire la distinction entre les Indiens inscrits et non inscrits — à qui on est marié et à qui on n'est pas marié; qui est votre enfant, qui est le père de cet enfant, et si vous êtes prête à dire qui est le père de cet enfant — selon le paragraphe de la loi qui s'applique à vous, ont eu des conséquences terriblement destructives.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, votre attaché de recherche pourrait examiner la Convention sur les droits des enfants, compte tenu de ce témoignage. Cela devrait faire partie de notre examen et de notre futur rapport.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Senator Joyal:** When we hear from representatives of status Indians and First Nations and listen to such a discussion by adults, it seems as though it is a fight over control of the purse strings — who has the goods, the land, the house, the car, et cetera. However, the fact is that there are children and they have rights. Previous approaches did not pay enough attention to the fact that the rights of the child must be respected as much as the equality of men and women. Children are legally entitled to their rights, and so we want to recognize and protect that approach to human rights..

My next question is relevant to the comment made by Senator Beaudoin and Senator LaPierre in respect of the overall responsibility of the Canadian government in relation to Aboriginal people — First Nations, Inuit and Metis.

I always felt, and I am convinced, that there is a fundamental confusion of roles in the hands of the federal government. The federal government has put in place the Indian Act that is a policy for reserves. The federal government is involved in the negotiation of land claims with Indian representatives in Canada. It will soon be involved, following last Friday, in important negotiations with the Metis people on the same basis to give effect to the definition of "Indians in Canada." When the federal government acts on that basis, according to its constitutional responsibility under section 91, there results a fundamental conflict with its interest to speak for the whole of Canada — non-Aboriginal people, the majority.

Its other constitutional responsibility, and here I will use 18th century language, is in the Royal Proclamation to uphold the honour of the Crown. Essentially, since time immemorial, there has been recognition by the Crown — by the sovereignty of Canada — that, in all its actions, the Crown has to protect the Indian people because the Indian people have never been conquered. They have been recognized to exist and co-exist with our European ancestors. Today, we face a situation whereby the might of the Canadian government has been used to promote the interests of Canada as a whole but not in such a way as to uphold the status, the way of life and the self-government of the Indian people.

We always try, on the one hand, to solve the problems created by the Indian Act and, on the other hand, to uphold the trustee responsibility of the Crown.

The Metis decision what was made this Friday past was an incredible reversal of history. The Canadian Department of Justice was fighting the Metis people. Who stood up for the Metis people? The Metis people. Nobody was the spokesperson to protect the honour of the Crown, that is, no one spoke for the Indian people. I must say that I was dismayed to read the pleadings put forward by the Attorney General of Canada because, in fact, they were speaking on behalf of the non-Aboriginal people in Canada. Nobody on the government side — no ombudsman, no officer of the Crown, no privy counsellor —

**Des voix: Oui.**

**Le sénateur Joyal:** Nous entendons des représentants des Indiens inscrits et des Premières nations, des témoignages d'adultes, et il semble que la question soit de savoir qui obtiendra quoi — les biens, le terrain, la maison, la voiture, etc. Néanmoins, la situation touche des enfants et ces enfants ont des droits. Les approches antérieures n'ont pas suffisamment tenu compte du fait qu'il faut respecter autant les droits des enfants que l'égalité entre les hommes et les femmes. De par la loi, les droits des enfants doivent être respectés, et nous devons donc reconnaître et protéger cette approche en matière de droits de la personne.

Ma prochaine question porte sur l'observation faite par le sénateur Beaudoin et le sénateur LaPierre quant à la responsabilité générale du gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones — les Premières nations, les Inuits et les Métis.

J'ai toujours estimé, et j'en suis toujours convaincu, qu'il existe une erreur fondamentale quant aux fonctions qu'assume le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur les Indiens, qui établit la politique des réserves. Il négocie les revendications territoriales avec les représentants des Indiens au Canada. Depuis vendredi dernier, on sait qu'il participera également à des négociations importantes avec le peuple des Métis pour appliquer la définition du terme «Indiens» au Canada. Lorsque le gouvernement agit de cette façon, conformément aux responsabilités que lui confère l'article 91 de la Constitution, il se trouve en conflit d'intérêts quant à sa fonction de porte-parole de l'ensemble du Canada — c'est-à-dire de la majorité non autochtone.

Son autre responsabilité constitutionnelle se trouve dans la Proclamation royale et consiste, pour reprendre les termes du XVIII<sup>e</sup> siècle, à défendre l'honneur de la Couronne. Cela signifie que la Couronne — du fait de la souveraineté du Canada — connaît depuis des temps immémoriaux qu'elle doit, dans tous ses actes, protéger les Indiens puisqu'ils n'ont jamais été conquisis. On a reconnu leur existence et leur coexistence avec nos ancêtres européens. Aujourd'hui, le gouvernement canadien a usé de son pouvoir pour promouvoir les intérêts du Canada dans son ensemble, mais il n'a pas défendu le statut, le mode de vie et l'autonomie gouvernementale des Indiens.

Nous essayons toujours d'une part de résoudre les problèmes suscités par la Loi sur les Indiens et, d'autre part, de défendre la responsabilité fiduciaire de l'État.

La décision qui a été prise vendredi dernier au sujet des Métis constitue un renversement historique incroyable. Le ministère de la Justice du Canada s'opposait au peuple métis. Qui a défendu le peuple métis? Il s'est défendu lui-même. Il n'y avait personne pour protéger l'honneur de la Couronne, c'est-à-dire pour défendre les Indiens. Je dois avouer que j'ai été atterré à la lecture des plaidoyers présentés par le procureur général du Canada qui, en fait, était le porte-parole de la population canadienne non autochtone. Et il n'y avait personne du côté du gouvernement — ni ombudsman, ni fonctionnaire de l'État, ni

was there to uphold the honour of the Crown, and that is based on the concept that, because we were welcomed by the Aboriginal people, we owe it to them to respect and uphold their rights.

When we listen to you and try to find a solution and react as my colleagues have earlier this morning, we are, in fact, caught in exactly the same kind of dynamics. As Ms. Sark said in her brief, we want the solution to be administered and monitored by the First Nations themselves. This is part of their responsibility in a proper self-government context. However, at the same time, as Ms. Audette and Ms. George said, we want to address the immediate situation where human beings are violated — raped, subjected to violence, expelled from the reserve and so forth — which is totally unacceptable by human rights standards. We are wrestling with that.

If we are to make progress, there are principles that we have to recognize as being the fundamental basis of our approach with Aboriginal people. Thanks to the Supreme Court last Friday, we will move on the issue of Metis people in a way that will bring back to the Metis people all their rights and dignity. We tried to do something 20 years ago, but it took 20 years before we recognized the fundamental rights of fishing and hunting. We are not talking about of claiming half of Winnipeg; we are just talking about giving them the means to survive.

We are trying to address a fundamental tension in our history. Each time we are faced with human problems, we all ask ourselves, as Senators Beaudoin and LaPierre have asked, why have we arrived at the point whereby Canada's reputation is as it is with respect to maintaining the dignity of its Aboriginal people and its citizens. A human rights problem is a problem for any human being, Aboriginal or non-Aboriginal. A human rights problem in Canada touches everyone.

How we reconcile that with the overall governance of Canada is, to me, the most compelling, difficult issue. The assistance of the Aboriginal people in that is of paramount importance, because, as Senator LaPierre has said, and as Ms. George has mentioned, ministers of the Crown are not badly motivated when they act, but they act, of course, from the perspective of the Canadian government, as a whole. They have always faced the difficult issue of respecting the status of the Aboriginal people, and at the same time, trying to solve the daily problems of governance in Canada. How we balance the two on a daily basis and ensure we make progress, is certainly the most difficult question we must ask ourselves. That also applies to the issues of the matrimonial rights of Aboriginal peoples, and especially, of course, women.

**The Chairman:** Thank you, senator. Since time is advancing, and I still have two senators who would like to ask questions, with your permission, we will delay lunch a little, and ask Senator Ferretti Barth to proceed.

conseiller privé — pour défendre l'honneur de la Couronne, conformément au principe selon lequel nous avons le devoir de respecter et de défendre les droits des peuples autochtones qui nous ont accueillis.

Quand nous vous écoutons et que nous essayons de trouver une solution, quand nous réagissons comme mes collègues l'ont fait ici ce matin, nous nous retrouvons coincés dans le même genre de dynamique. Comme Mme Sark l'a dit dans son mémoire, nous souhaitons que la solution soit appliquée et surveillée par les Premières nations elles-mêmes. Cela fait partie de leurs fonctions dans le contexte d'une bonne autonomie gouvernementale. Mais parallèlement, comme l'ont dit Mme Audette et Mme George, nous voulons corriger les cas immédiats de violation des droits de la personne — les viols, la violence, l'expulsion des réserves, etc. — qui sont totalement inacceptables du point de vue des normes en matière de droits de la personne. Nous devons composer avec tout cela.

Si nous voulons réaliser des progrès, nous devons fonder notre approche des peuples autochtones sur des principes. Grâce à la décision qu'a rendue la Cour suprême vendredi dernier, nous pourrons prendre des mesures pour rendre au peuple métis ses droits et sa dignité. Nous avions essayé de prendre des mesures dans ce sens il y a 20 ans, mais il a fallu 20 ans avant que soient reconnus leurs droits fondamentaux de chasse et de pêche. Les Métis ne réclamaient pas la moitié de Winnipeg, il s'agissait simplement de leur donner le moyen de survivre.

Nous essayons de corriger un problème fondamental de notre histoire. Chaque fois que nous sommes confrontés à des problèmes humains, nous nous demandons tous, comme les sénateurs Beaudoin et LaPierre, comment il se fait que le Canada s'est acquis une telle réputation pour ce qui est de protéger la dignité de ses Autochtones et de ses citoyens. Les problèmes de droits de la personne touchent tous les être humains, Autochtones ou non-Autochtones. Un problème de droits de la personne au Canada touche tous les citoyens.

La question la plus difficile, pour moi, c'est de voir comment on pourra réconcilier tout cela avec la gouvernance générale du Canada. L'aide des peuples autochtones à cet égard est d'une importance primordiale, car comme l'ont dit le sénateur Lapierre et Mme George, les ministres de l'État n'agissent pas de façon mal intentionnée, mais plutôt dans l'optique du gouvernement canadien dans son ensemble. Ils ont toujours été confrontés à la difficulté de respecter le statut des peuples autochtones tout en essayant parallèlement de résoudre au quotidien les problèmes de gouvernance au Canada. La question la plus difficile à laquelle nous devons répondre, c'est de voir comment on peut équilibrer ces deux choses au quotidien et voir à ce qu'il y ait des progrès. Cela s'applique également aux questions de droits matrimoniaux des femmes autochtones et, plus spécialement bien sûr, de droits des femmes.

**La présidente:** Merci, sénateur. Le temps passe, et deux sénateurs souhaitent encore poser des questions. Si vous le permettez, nous allons retarder un peu le déjeuner et demander au sénateur Ferretti Barth de poser ses questions.

**[Translation]**

**Senator Ferretti Barth:** I am deeply saddened by this situation. How is it that you are still having to deal with all of these social and human problems today?

I agree with Senators Beaudoin and LaPierre when they say that the Indian Act has to be amended. You said it would take time to solve certain situations. No way! You will be waiting for years. The change has to be radical and immediate. You know what problems aboriginal women are facing. And the new act will allow you to solve them. I feel strongly about your situation, and I would like this committee to be able to prompt change and give you as much help as possible.

The government has been a silent witness to everything that occurs on the reserves. It is as if you were invisible. The problems were hidden, and no one wanted to talk about them until now.

**Ms. Audette:** When I said that changes had to be made slowly, gradually, I was talking about self-government. As for changes to the Indian Act, those should have been made 100 years ago. I want to be understood correctly before I go home to my family and tell them: "I have finally met some people who are going to turn things around for us." I want that to be clear, it is the Indian Act that needs to be changed. Do not give us legislation that says "Here is self-government" when our nations are suffering. Although there are not a lot of them, there are some people who are saving lives in our communities. I believe in self-government, I want to see it happen, but we are not there yet. The Indian Act needs changing.

I have often heard it said that the Minister of Indian Affairs is arrogant. When I saw him attempting to change the Indian Act with C-7, the governance act, I said to myself that this was the minister we needed. A fearless minister. Aboriginal women in Quebec did not participate in the Bill C-7 process because of the way certain things were imposed on the organization. We want transparency — to know what is going on in our communities, democracy, protection, the right to speak — and that is not necessarily the case everywhere.

I told the minister that if he worked on membership, the division of matrimonial property, recognition, children's rights, on the things aboriginal women have been calling for for decades, I would stand with him, with my head held high, even if some chief were opposed. Why? Because in 1867, the government enacted the Indian Act; the Government of Canada still administers that legislation; it has a fiduciary responsibility toward first nations and is responsible for their land; it should fix the legislation. We have solutions, you have the power to make the change.

**[Français]**

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je suis profondément attristée de cette situation. Comment est-ce possible que vous en soyez encore à régler tous ces problèmes sociaux, ces problèmes humains aujourd'hui?

Je suis d'accord avec les sénateurs Beaudoin et LaPierre lorsqu'ils disent qu'il faut changer la Loi sur les Indiens. Vous avez dit qu'il faut y aller tranquillement pour régler certaines situations. Non, madame! Vous allez attendre encore des années. Le changement doit être radical et tout de suite. Vous connaissez les problèmes que les femmes autochtones vivent et la nouvelle loi vous permettra de les régler. Votre situation me tient à cœur et j'aimerais que ce comité puisse provoquer des changements et vous donner toute l'aide possible.

Le gouvernement a été un témoin silencieux de tout ce qui arrive dans les réserves. Comme si vous étiez invisibles. C'étaient des problèmes cachés dont personne ne voulait parler jusqu'à aujourd'hui.

**Mme Audette:** Lorsque j'ai dit qu'il fallait apporter des changements doucement, graduellement, c'est sur le plan de l'autonomie gouvernementale. Pour ce qui est des changements dans la Loi sur les Indiens, c'est il y a 100 ans qu'il aurait fallu les faire. Je veux être bien comprise avant d'aller dormir avec ma famille et leur dire: «Enfin, j'ai rencontré des gens qui vont changer notre sort.» Je veux que cela soit clair, c'est au niveau de la Loi sur les Indiens qu'il faut que cela change. Ne nous donnez pas une loi qui dira «voici l'autonomie gouvernementale» quand nos nations souffrent. Bien que peu nombreuses, certaines personnes sauvent des vies dans nos communautés. J'y crois, je veux le voir, mais on n'est pas encore rendu là. La Loi sur les Indiens doit être changée.

J'ai souvent entendu dire que le ministre des Affaires indiennes était arrogant. Lorsque je l'ai vu vouloir changer la Loi sur les Indiens avec le C-7, Loi sur la gouvernance, je me suis dit que c'était le ministre qu'il nous fallait. Un ministre qui n'a pas peur. Les femmes autochtones du Québec n'ont pas participé au processus du projet de loi C-7 à cause de la façon dont on a imposé des choses à l'organisme. On veut de la transparence — savoir ce qui se passe dans nos communautés —, de la démocratie, de la protection, le droit de s'exprimer — ce qui n'est pas nécessairement le cas partout.

J'ai dit au ministre que s'il travaillait sur le membership, sur la division des biens matrimoniaux, sur la reconnaissance, sur les droits des enfants, sur ce que les femmes autochtones revendiquent depuis des décennies, j'allais me tenir à ses côtés la tête haute même si certains chefs ne veulent pas. Pourquoi? Parce qu'en 1867 le gouvernement a mis en œuvre la Loi sur les Indiens; c'est encore le gouvernement du Canada qui gère cette loi; il a une responsabilité foncière et fiduciaire envers les Premières nations; c'est à lui de réparer la loi. Nous avons des solutions, vous avez le pouvoir de la changer.

**Senator Chaput:** I would like to tell you how impressed I was with your presentations, despite the fact that you have always experienced this discrimination. You are well informed. You gave us presentations full of facts and concrete examples. You have my deep admiration and support.

**The Chairman:** I thank all the witnesses. You all made very impressive presentations. You may rest assured that we will follow up on them.

[English]

This afternoon, we have Ms. JoAnne Ahenakew, Ms. Teressa Nahane, Ms. Elizabeth Fleming and Ms. Dorris Peters.

Welcome to our meeting. I hope you were able to hear some of this morning's intervention. If one of you would like to begin, we can start.

**Ms. Teressa Nahane, British Columbia Native Women's Society:** I listened to your terms of reference, and I did submit a paper in writing that followed your topics. In my brief I cover the *Paul* and *Derrickson* decisions of the Supreme Court of Canada, 1986. I will briefly mention the *B.C. Native Women's Society* case that was filed in the federal court in 1997. I understand that our lawyer, Barbara Findlay, has been invited to give you an update on that case.

I will briefly touch on a study that was done by Mavis Erickson, a special representative for the Minister of Indian Affairs. I also wanted to comment on the Wendy Cornet study. This study was also commissioned by the Department of Indian Affairs and Northern Development, and it has been widely circulated.

I know that your committee is looking at the relationship between provincial and federal law, and I want to comment on that. I also will be commenting on the custom land allotments and how that is related to matrimonial property. You are also looking at marriages, divorces and the division of property. I believe you are also covering common law marriages and how they may be affected by any changes to the law.

Finally, I want to give a recommendation on filling the gap in federal law on matrimonial property. Additionally, I want to comment on balancing the individual and community interest.

I will not go through my entire paper, but I would like to make some comment and discuss a couple of recommendations that had been made by the B.C. Native Women's Society.

I am a member of the B.C. Native Women's Society. They did have a meeting of the board, and they did ask me if I would come and represent them on this committee. We represent women of B.C. Indian ancestry. That means that we have a lot of native women in British Columbia, some of whom do not come from

**Le sénateur Chaput:** J'aimerais vous dire à quel point vos présentations m'ont impressionnée, en dépit du fait que vous avez vécu depuis toujours cette discrimination. Vous êtes bien informées. Vous nous avez donné des présentations avec des faits, des exemples concrets. Vous avez ma profonde admiration et mon appui.

**La présidente:** Merci à tous les témoins. Toutes vos interventions étaient fort impressionnantes. Vous pouvez être certaines que nous réagirons en conséquence.

[Traduction]

Nous accueillons cet après-midi Mme JoAnne Ahenakew, Mme Teressa Nahane, Mme Elizabeth Fleming et Mme Dorris Peters.

Bienvenue à notre réunion. J'espère que vous avez pu écouter les témoignages de ce matin. Je vais demander à l'une d'entre vous de commencer.

**Mme Teressa Nahane, British Columbia Native Women's Society:** J'ai écouté la lecture de votre ordre de renvoi et j'ai présenté un mémoire sur le sujet que vous étudiez. Dans mon mémoire, j'analyse la décision rendue en 1986 par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Paul* et *Derrickson*. Je parlerai brièvement de la poursuite intentée par la B.C. Native Women's Society devant la Cour fédérale en 1997. Je crois savoir que vous avez invité notre avocate, Barbara Findlay, à venir faire le point sur cette affaire.

J'aborderai brièvement une étude qui a été réalisée par Mavis Erickson, représentante spéciale du ministère des Affaires indiennes. J'avais également prévu faire des observations sur l'étude réalisée par Wendy Cornet. Cette étude a également été commandée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et ses résultats ont été largement diffusés.

Je sais que votre comité examine la relation entre les lois des provinces et celles du gouvernement fédéral, et j'ai aussi des observations à faire à ce sujet. Je vais aussi parler de l'attribution des terres selon la coutume et de la façon dont cette attribution est liée aux biens matrimoniaux. Vous examinez en outre les questions du mariage, du divorce et de la répartition des biens. Vous examinez aussi, je crois, l'union de fait et la façon dont ce genre d'union peut être touché par les modifications apportées aux lois.

Enfin, je ferai une recommandation qui vise à combler une lacune du droit fédéral en matière de biens matrimoniaux. En outre, je vais parler de l'équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif.

Je ne vais pas lire tout mon mémoire, mais j'aimerais faire quelques observations et discuter de certaines des recommandations qui ont été présentées par la B.C. Native Women's Society.

Je suis membre de la B.C. Native Women's Society. Son conseil s'est réuni, et on m'a demandé de venir présenter les vues de notre organisation à vos audiences. Nous représentons les femmes d'ascendance autochtone de la Colombie-Britannique. Il y a beaucoup de femmes autochtones en Colombie-Britannique, dont

British Columbia. We are not representing native women who are not from the Province of British Columbia. We are representing the First Nations women of British Columbia. That is because we have about 11 native women's organizations in the province of B.C.

The premise of our understanding and of your understanding should be that the Indian Act and all the lands where the Indians are located come under the Indian Act. When you start talking about communal interest and custom land allotments, they do not legally exist. The only thing that exists out there is the regime that was put in place by the Government of Canada in the 1850s. With respect to all of the Indian Acts that have been passed from that period, that is all that exists in terms of law on the Indian reserves in Canada and for the status Indian population.

As to the land relationships that exist, they have a certificate of possession under section 20. Most bands have not given out those certificates for over 20 years. You are talking about a land regime that was in place for 100 years and that, basically, stopped 20 years ago. If there are people getting CPs today in British Columbia, it is because they are either chiefs or council members or they are someone related to those people. An ordinary Indian on the reserve without those political ties, will not have a certificate of possession.

A woman would have a certificate of possession because her husband, father, brother or uncle died, leaving only her to inherit that certificate of possession.

You also need to recognize that the Indian Act itself is a patriarchal piece of legislation. If you were a man you could vote. If you were a man you could get a certificate of possession but if you were a woman you could not get it. Before 1985, if you married into another band, you were transferred into that other band. If you were a non-Indian woman, you became an Indian by marriage before 1985.

The land holding system that you have in place today came out of that regime. Our lawyer will tell you that in a study she did of the records at Indian Affairs for the Squamish Indian Band, she found that 80 per cent of these certificates of possession are held by men. The women who hold them are, as I mentioned, those whose husband has died, or their brother, father or grandfather died. When you talk about division of matrimonial property, this is the kind of land that you are talking about dividing. You are talking about a man's interest in land and where it goes after that.

The reality on the reserves has been that if a woman is from another reserve, people do not expect that she will inherit that land. If she is a non-native woman, even if she became an Indian before 1985, people are not going to want her to have that land. Even if she has lived common law with her husband for 25 years, for sure, she will not get that land. Those are the realities we face when look at the division of matrimonial property.

Since 1986, in the *Paul v. Paul* case in the Supreme Court of Canada, and in the *Derrickson v. Derrickson* in the Supreme Court of Canada, the court decided that the family relations law

certaines ne viennent pas de notre province. Nous ne représentons pas les femmes autochtones qui viennent d'autres provinces que la Colombie-Britannique. Nous représentons les femmes des Premières nations de la Colombie-Britannique, parce qu'il y a environ 11 organismes de femmes autochtones dans notre province.

Ce qu'il faut d'abord comprendre, tant de notre côté que du vôtre, c'est que toutes les terres où se trouvent des Indiens sont régies par la Loi sur les Indiens. Les questions d'intérêt de la communauté et d'attribution des terres selon la coutume n'ont pas d'existence légale. Tout ce qui existe, c'est le régime que le gouvernement du Canada a créé dans les années 1850. Les seules lois qui régissent les réserves indiennes du Canada et le statut de la population indienne sont les Lois sur les Indiens qui ont été adoptées depuis cette période.

Les terres sont possédées conformément au certificat de possession délivré aux termes de l'article 20. La plupart des bandes n'ont pas délivré de certificats de ce genre depuis plus de 20 ans. Il s'agit donc d'un régime foncier qui existe depuis 100 ans et qui a cessé de fonctionner il y a 20 ans. Les seules personnes qui reçoivent aujourd'hui des certificats de possession en Colombie-Britannique sont soit des chefs ou des membres du conseil, soit des personnes qui leur sont apparentées. Dans les réserves, l'Indien moyen qui n'a pas de relations politiques ne peut pas avoir de certificat de possession.

Lorsqu'une femme a un certificat de possession, c'est parce que son mari, son père, son frère ou son oncle est décédé et qu'elle était la seule à pouvoir en hériter.

Il faut également reconnaître que la Loi sur les Indiens est elle-même une mesure législative patriarcale. Seuls les hommes avaient le droit de vote. Seuls les hommes pouvaient obtenir un certificat de possession. Avant 1985, les femmes qui se mariaient à un homme d'une autre bande étaient transférées dans cette autre bande et une femme non indienne qui se mariait à un Indien devenait automatiquement une Indienne.

Le régime actuel de détention des terres est issu de ce régime. Notre avocate vous dira que d'après une étude des dossiers du ministère des Affaires indiennes qu'elle a réalisée pour la Bande indienne Squamish, 80 p. 100 des certificats de possession sont détenus par des hommes. Les seules femmes qui en ont sont, comme je l'ai mentionné, celles dont le mari, le frère, le père ou le grand-père sont décédés. Dans la répartition des biens immobiliers matrimoniaux, voilà le genre de terres qu'il faut répartir. Il s'agit d'un intérêt qu'un homme possède dans une terre et à qui cette terre sera attribuée par la suite.

Dans les réserves, on ne s'attend généralement pas à ce qu'une femme d'une autre réserve puisse hériter de la terre. S'il s'agit d'une femme non autochtone, les gens ne voudront pas qu'elle possède la terre, même si elle devenue indienne avant 1985. Même une femme qui a vécu en union de fait avec son mari depuis 25 ans se verra refuser la terre. Cela fait partie des problèmes que nous avons dans la répartition des biens matrimoniaux.

Depuis 1986, la Cour suprême du Canada a décidé, dans les affaires *Paul c. Paul* et *Derrickson c. Derrickson*, que les lois provinciales en matière de relations familiales ne s'appliquent pas

of the provinces do not apply on Indian lands because Indian lands are governed by the federal Indian Act, and where you have a conflict of laws — a provincial family relations act versus the Indian Act — the Indian Act takes precedence.

The ministers of Indian Affairs have known since 1986 that spouses on the Indian reserves have no rights in the division of matrimonial property. In 2003 the minister has done nothing to bring the Indian Act in line with the Charter of Rights and Freedoms, which would mean that spouses on the Indian reserves would have equal matrimonial property rights to those living off the reserves — other Canadians. There is one law for Canadians and there is no law for any woman married to an Indian on a reserve. That situation has been very well known to the Government of Canada since 1986.

The B.C. Native Women's Society launched its court case in 1987. It was against the discrimination in the Indian Act dealing with matrimonial property rights. The discrimination is the result of an act of omission. The government has simply omitted to pass any laws dealing with matrimonial property rights. As I said, our lawyer, Barbara Findlay, will be here to talk about where we are with respect to that case.

The minister did hire Mavis Erickson, a lawyer from Prince George B.C., who studied this matter for the minister. I believe she had a budget of \$96,000, which was not enough money to do much of a study. She got to take a few plane trips here and there in Canada. She got to meet with a few people, and she put together the report that she could produce with that kind of money. You might wish to look at the fact situation that Ms. Erickson talks about, and some of the recommendations that she made are worth looking at, but it was an extremely limited study.

Mavis Erickson made a recommendation on interim possession of matrimonial property, but she recommended that the bands be given bylaw-making powers to deal with interim possession. In our view, that would be a big mistake. Band councils are a delegated government of the Department of Indian Affairs. They are nowhere near the self-government that they may wish they were. The minister delegates to them, and the minister would simply be delegating his form of discrimination to the band council level. The recommendation of Mavis Erickson to allow the band chiefs and councils to pass bylaws on matrimonial property would not be an acceptable alternative.

I did not mention in this part of paper, but I do mention it later, chiefs today are using their powers of band council resolution to get spouses off the reserve. If a chief wants to split up with his wife, if he is tired of the marriage and he wants to marry someone else, then he can get the council to pass a band council resolution that puts the wife at the end of the reserve and out there with nothing. They are doing that today. Therefore if

aux terres des Indiens, puisque ces terres sont régies par la Loi sur les Indiens, qui est de compétence fédérale. Et lorsqu'il y a conflit entre les dispositions d'une loi provinciale en matière de relations familiales et celles de la Loi sur les Indiens, la Loi sur les Indiens a préséance.

Les ministres des Affaires indiennes savent depuis 1986 que dans les réserves indiennes, les conjointes n'ont aucun droit lorsque les biens matrimoniaux sont partagés. En 2003, le ministre n'a pris aucune mesure pour harmoniser la Loi sur les Indiens avec la Charte des droits et libertés, des mesures qui auraient permis aux épouses vivant dans des réserves indiennes d'avoir des droits égaux à celles qui vivent hors des réserves — c'est-à-dire des autres Canadiens — en matière de biens matrimoniaux. Il existe une loi pour les Canadiens, mais aucune pour les femmes mariées à des Indiens dans les réserves. Le gouvernement du Canada est au fait de cette situation depuis 1986.

La B.C. Native Women's Society a entrepris des démarches judiciaires en 1987. Ces démarches portaient sur la discrimination qui provoque la Loi sur les Indiens dans le domaine des droits liés aux biens matrimoniaux. Cette discrimination est le résultat d'une omission. Le gouvernement a tout simplement omis d'adopter des lois sur les droits liés aux biens matrimoniaux. Comme je l'ai dit, notre avocate, Barbara Findley, viendra vous parler de cette affaire.

Le ministre a retenu les services de Mavis Erickson, une avocate de Prince George, en Colombie-Britannique, pour examiner cette question. Elle a reçu pour cela un budget de 96 000 \$, ce qui n'est pas suffisant pour faire une analyse complète. Elle a pu se rendre en avion à différents endroits du Canada. Elle a rencontré quelques personnes et elle a rédigé le rapport qu'elle pouvait à partir de ce budget. Vous voudrez peut-être examiner les cas dont elle parle. Certaines de ses recommandations méritent également qu'on y jette un coup d'œil, même si son analyse était extrêmement limitée.

Mavis Erickson a produit une recommandation sur la possession provisoire des biens matrimoniaux, mais elle a recommandé que les bandes reçoivent le pouvoir de prendre des règlements administratifs en matière de possession provisoire. A notre avis, ce serait une grave erreur. Les conseils de bande sont des gouvernements dont les pouvoirs sont délégués par le ministère des Affaires indiennes. Ils ne sont pas, et de loin, les gouvernements autonomes qu'ils souhaiteraient être. Le ministre leur délègue leurs pouvoirs et, ce faisant, il délègue également aux conseils de bande cette forme de discrimination. La recommandation de Mavis Erickson de permettre aux chefs et aux conseils de bande de prendre des règlements administratifs en matière de biens matrimoniaux ne serait pas une solution de rechange acceptable.

Il y a une question que je n'ai pas mentionnée dans cette partie de mon mémoire mais dont je parle plus loin, et c'est qu'aujourd'hui, les chefs usent de leur pouvoir de faire adopter des résolutions par le conseil de bande pour expulser des femmes des réserves. Si un chef veut se séparer de sa femme, s'il ne veut plus être marié avec elle et s'il veut en marier une autre, il peut faire adopter une résolution par le conseil de bande pour que sa

you give the power to the chief and council to deal with matrimonial property, you are not only delegating the discrimination, but you also give them unfettered powers with no governance on the kind of laws that they can pass. As I said, they are doing this by their examples today. I have no doubt the minister has the resources to go and study this phenomenon on the reserves today.

Ms. Erickson also recommended that there be an advocacy office to deal with matrimonial property on the reserves. It would be our recommendation that, instead of an advocacy office, the provincial courts be open to spouses on reserves to deal with interim possession and matrimonial property rights.

This is important because I have been litigating in the federal courts for over five years now against discrimination by Canada. There is no end to the resources of 2,000 lawyers in the Department of Justice to keep your case from being heard, and it is very expensive. The ordinary spouse off the reserve can go to the provincial courts with the family relations law and get an order for interim possession of the home. They can proceed on an emergency basis, or they can do it in a matter of months. If you put this kind of litigation to the federal courts, 18 months, or two years later, a wife might get an order. However, it is too cumbersome to put this through the federal courts and it will not be worth anyone's while to put it through an advocacy office at a band level. This would be like putting up an advocacy office here in the City of Ottawa for spouses who are married here in the City of Ottawa to go and deal with an advocate with respect to their rights.

I do not know if you can imagine that kind of regime. We have 663 Indian bands in Canada. There are that many band governments in Canada with their own chiefs and council. You would not delegate the City of Vanier, the City of Ottawa, the City of Vancouver or the City of Merritt to deal with matrimonial property rights of the citizens of one of those cities. Why would we give such authority to a band council?

On some reserves, there might be 100 people, 60 of them from one family. We are dealing with tiny units of people. To delegate that authority to an advocacy office on a reserve of 150 people where you are not related to anyone, or you are a non-Indian and you want to talk to the band about your matrimonial property rights, you will not get much of a hearing.

The recommendation we make regarding interim possession is that you open up the provincial courts to people at the community level.

With respect to a division of matrimonial property on reserves, we are asking that either the family relations laws of the provinces be referentially incorporated under section 88 of the Indian Act, or that your committee recommend changes to the Indian Act to deal with matrimonial property rights or family relations that

femme soit expulsée de la réserve et spoliée de tous ses biens. C'est ce qu'ils font actuellement. Par conséquent, si on donne aux chefs et aux conseils le pouvoir de régler les questions de biens matrimoniaux, non seulement déléguera-t-on la discrimination, mais en plus, on leur donnera un pouvoir sans limite d'adopter toutes les lois qui leur plaisent. Comme je l'ai dit, ils le font déjà actuellement. Je ne doute pas que le ministre ait les ressources nécessaires pour examiner ce phénomène qu'on constate aujourd'hui dans les réserves.

Mme Erickson a également recommandé la création d'un bureau de défense des droits pour traiter des questions de biens matrimoniaux dans les réserves. Nous recommandons qu'au lieu de créer un tel bureau, les tribunaux provinciaux puissent aider les conjointes dans les réserves à régler les questions de possession provisoire et de droits liés aux biens matrimoniaux.

C'est une question importante, car je lutte depuis plus de cinq ans devant les tribunaux fédéraux contre la discrimination au Canada. Les 2 000 avocats du ministère de la Justice disposent de ressources énormes pour faire en sorte que votre affaire ne soit pas entendue. Les épouses ordinaires vivant dans les réserves peuvent, aux termes des lois sur les relations familiales, demander aux tribunaux de rendre une ordonnance leur conférant la possession provisoire de leur maison. Il peut s'agir d'un recours d'urgence ou d'un recours qui peut prendre des mois. Si vous présentez une telle demande à un tribunal fédéral, l'ordonnance sera peut-être rendue 18 ou 24 mois plus tard. La procédure est trop lourde dans les tribunaux fédéraux et cela ne donnera rien de présenter une demande semblable dans un bureau de défense des droits au niveau de la bande. Ce serait un peu comme créer un bureau de défense des droits à Ottawa à l'intention des femmes qui sont mariées ici dans cette ville pour qu'elles puissent consulter un avocat au sujet de leurs droits.

Je ne sais pas si vous pouvez imaginer ce genre de régime. Nous avons 663 bandes indiennes au Canada. Il y a bien des bandes au Canada qui ont leur propre gouvernement et leurs propres chefs et conseils. On ne peut pas confier les droits de propriété matrimoniale des habitants d'une ville à une autre, disons la ville de Vanier, la ville d'Ottawa, la ville de Vancouver ou la ville de Merritt. Pourquoi alors donner ce pouvoir à un conseil de bande?

Certaines réserves peuvent compter une centaine d'habitants, dont 60 de la même famille. Il s'agit de très petits groupes de personnes. C'est pourquoi si on délègue ce pouvoir à un agent quelconque qui se trouve dans une réserve de 150 habitants avec lesquels il n'a pas de liens familiaux, ou si c'est un non-Indien et qu'il essaie de parler à la bande de droits de propriété matrimoniale, il n'aura pas de fortes chances d'être entendu.

Au sujet de la possession provisoire, notre recommandation est que l'on permette aux gens au niveau local de recourir aux tribunaux provinciaux.

En ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux dans les réserves, nous demandons que la législation provinciale en matière de relations familiales soit intégrée par renvoi à l'article 88 de la Loi sur les Indiens, ou que le comité recommande que l'on apporte des modifications à la Loi sur les

would also include interim possession, and that the provincial courts be the avenue to get the order, but that band councils also would enforce the court orders.

The band councils have been very good at not enforcing court orders for maintenance, for example. If a non-native spouse with three children from her Indian husband on a reserve gets a maintenance order and goes to the band council where the husband is employed, what they have done in some cases is to fire him and then rehire him under contract so as not to enforce the maintenance order. That takes it out of their jurisdiction to enforce because it is a matter of a private contract. There has to be some restrictions on the enforcement of court orders.

I told my good friend Wendy who did a study for the Department of Indian Affairs that I did have some criticism of the study that was completed for the department. I have covered that in the brief. There are a lot of red herrings in the study. We are concerned about the study because it has been widely circulated throughout the Indian communities. It requires that spouses on reserve be treated differently from all other Canadians. What we are saying is that when you make recommendations you should be careful you do not continue the discrimination that has been taking place for the last 100 years.

One of the red herrings is that there is a shortage of housing on Indian reserves. That has nothing to do with matrimonial property rights. There are a lot of homeless people living all over Canada, which has no impact on the matrimonial property rights of people who are married throughout this country. We have a huge homeless problem. You can take care of the homeless problem, but you cannot take care of it in the context of matrimonial property law. We are only talking about married people with property. We are not talking about married people who have no property.

Some 75 per cent of our population is on social assistance. If they are living in social housing, they do not own the property. We are not dealing with that problem. We are dealing with landowners.

On page 12 of our presentation I recommend that you look at the recent amendments to the Indian estate regulations. The word "spouse" was removed from the regulation and it was replaced with the word "survivor." In terms of Indian estates, if you have been in a one-year conjugal relationship, then you are a survivor to that person's estate.

When you are looking at those married by common law and you are looking for a length of time, that has already been established in the Indian estate regulations as a one-year period. Our question therefore is: Why would a survivor have more rights than a divorcing spouse? For married people, that is already clearly defined. For those married under the common law, we are

Indiens relativement aux droits de propriété matrimoniale ou aux relations familiales qui comprendraient la possession provisoire, et que l'on puisse avoir recours aux tribunaux provinciaux pour obtenir une ordonnance, mais que les conseils de bande soient aussi obligés à se conformer aux ordonnances des tribunaux.

Les conseils de bande ont jusqu'ici très bien réussi à ne pas se conformer aux ordonnances des tribunaux pour ce qui est de la pension alimentaire, par exemple. Ainsi, si une mère non autochtone de trois enfants se sépare de son mari indien qui vit dans une réserve obtient une ordonnance alimentaire et qu'elle s'adresse au conseil de bande pour lequel son mari travaille, le conseil de bande congédie parfois ce dernier puis le réembauche à contrat pour ne pas l'obliger à payer l'ordonnance alimentaire. L'application de l'ordonnance n'est plus du ressort du conseil, puisqu'il s'agit d'un contrat privé. Il faudra imposer certaines restrictions à l'application des ordonnances des tribunaux.

J'ai dit à ma bonne amie Wendy qui a réalisé une étude pour le ministère des Affaires indiennes que j'avais des critiques à l'endroit de cette étude. J'en parle dans mon mémoire. Il y a beaucoup de faux-fuyants dans cette étude. Ce qui nous inquiète, c'est que cette étude a été circulée à grande échelle dans les collectivités indiennes. Cette étude exige que les épouses vivant dans les réserves soient traitées différemment du reste de la population canadienne. Or, nous sommes là pour vous dire que lorsque vous ferez vos recommandations, vous devrez faire très attention de ne pas perpétuer la discrimination qui existe depuis plus d'un siècle.

Un des faux-fuyants est qu'il y a pénurie de logements dans les réserves indiennes. Cela n'a rien à voir avec les droits de propriété matrimoniale. En effet, il y a bien des sans-abri partout au Canada, et cela n'a pas d'incidence sur les droits de propriété matrimoniale des gens qui sont mariés. L'itinérance est un grave problème chez nous. Or, on peut s'attaquer au problème de l'itinérance, mais on ne peut pas le faire en dehors du contexte de la législation relative aux biens matrimoniaux. Il n'est question que des conjoints mariés qui ont des biens. Nous ne parlons pas des gens mariés qui n'ont pas de biens.

Quelque 75 p. 100 de notre population dépend de l'aide sociale. Ceux qui vivent dans des logements sociaux ne sont pas propriétaires. Ce n'est pas de ces gens-là qu'il s'agit. Il s'agit plutôt des propriétaires fonciers.

À la page 10 de notre mémoire, nous vous recommandons d'examiner les récentes modifications à la réglementation foncière indienne. Le mot «conjoint» a été supprimé de la réglementation, puis remplacé par le mot «survivant». Pour ce qui est de la propriété indienne, si vous êtes en relation conjugale depuis une année, vous êtes alors considéré comme un survivant ayant droit à la propriété du conjoint.

Pour ce qui est des conjoints de fait qui sont en relation depuis un certain temps, la période donnant droit aux biens matrimoniaux a été établie à une année par la réglementation concernant les biens matrimoniaux indiens. Par conséquent, notre question est la suivante: pourquoi une survivante aurait-elle plus de droits qu'une épouse qui a divorcé? Pour les couples mariés, la

asking that you take a look at the Indian estate regulations.

With respect to point 6, the relation between provincial law and the Indian Act, we recommend that divorcing or separating couples on reserve who own a matrimonial home go through the provincial courts. We do not want to go through the federal courts on something like interim possession or an order for possession.

Concerning point 7, custom land allotments do not exist in law. If they are custom land allotments, the whole notion is they do not exist in your law at all. If they exist in your law, they are not custom. You cannot have it both ways. It is either western legal or it is custom.

The Indian Act is western legal. It is your law, Canada's law. This is not to say that among the native people there does not exist in theory custom land allotments. I can tell you what is happening with the custom land allotments. If a chief and council wants your custom land allotment, he has merely to pass a band council resolution to give it to themselves. If the chief wants your custom land, he just has to describe your land and pass a band council resolution, register it with the minister and the minister will recognize his title. There are many native people who are fighting their own chief and council who have taken away their custom land allotments. Because the chief and council is a delegated government they know that your custom land allotment is worth nothing in court. If it is worth nothing in court, it is not worth anything anywhere.

To say that custom land allotments will interfere with matrimonial property rights is not right.

What we need is a law in place that deals with matrimonial property rights. That is all that I would like to say on that subject.

I believe I have covered most of what I would like to say. In any event, you have our written brief.

**Ms. Dorris Peters, British Columbia Native Women's Society:**  
Honourable senators, I am Coast Salish and I am an Elder with the British Columbia Native Women's Society. Many of the things that I heard this morning affected me in many ways. I got married when I was very young and I lost my status. My brother who is married to a non-status person has full status. I am divorced and I cannot go back to the reserve.

My reserve is one of the smallest in B.C. I believe the population is less than 100. There is only 300 acres of swamp in the middle of the area.

There has been so much discrimination. I was around when the Royal Commission was around. There were all these women who were moved out of their homes from the reservation with their

question a déjà été clairement définie. Pour les conjoints de fait, nous vous demandons de revoir la réglementation sur les biens matrimoniaux des Indiens.

En ce qui concerne le point 6, la relation entre la législation provinciale et la Loi sur les Indiens, nous recommandons que les couples vivant dans les réserves qui divorcent ou qui se séparent et qui sont propriétaires d'un foyer conjugal aient recours aux tribunaux provinciaux. Nous ne voulons pas avoir à nous adresser à des tribunaux fédéraux pour quelque chose comme la possession provisoire ou une ordonnance de possession.

S'agissant du point 7, l'attribution des terres selon la coutume n'existe pas dans la loi. S'il y a attribution de terres selon la coutume, la loi n'en reconnaît pas l'existence. Si la loi en reconnaît l'existence, c'est qu'il ne s'agit pas d'attribution selon la coutume. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. C'est soit le régime juridique occidental, soit la coutume.

La Loi sur les Indiens est une loi occidentale. C'est la vôtre, celle du Canada. Cela ne veut pas dire pour autant que chez les Autochtones, il n'existe pas en théorie d'attribution des terres selon la coutume. Je vais vous dire ce qu'il en est de ces terres. Si un chef ou un conseil veut attribuer des terres selon le régime coutumier, le conseil de bande n'a qu'à adopter une résolution l'autorisant à le faire. De même, si le chef veut vous confisquer une terre attribuée selon la coutume, il n'a qu'à la décrire puis faire adopter une résolution par le conseil de bande, ensuite l'enregistrer auprès du ministre, lequel reconnaît le titre de propriété. Il y a des Autochtones qui contestent la décision de leurs propres chefs et conseil de leur retirer des terres attribuées selon la coutume. Étant donné que le chef et le conseil constituent un gouvernement délégué, ils savent que l'attribution de terres selon la coutume ne signifie rien pour les tribunaux. Si ces terres ne valent rien pour les tribunaux, elles ne valent rien nulle part ailleurs.

Il est faux de dire que l'attribution des terres selon la coutume empiétera sur les droits de propriété matrimoniale.

Nous devons nous douter d'une loi qui traite la question des droits de propriété matrimoniale. Voilà qui termine ce que j'avais à dire sur ce sujet.

Je crois avoir couvert l'essentiel de ce que j'avais à dire. Quo qu'il en soit, vous avez notre mémoire écrit.

**Mme Dorris Peters, British Columbia Native Women's Society:**  
Honorable sénateurs, je suis salish du littoral et je suis une ancienne à la British Columbia Native Women's Society. Bien des choses que j'ai entendues ce matin m'ont affectée de bien des façons. Je me suis mariée quand j'étais très jeune, ce qui m'a coûté mon statut. Mon frère, lui, qui est marié à une personne qui n'a pas de statut n'a rien perdu. Je suis divorcée et je ne peux pas retourner vivre dans ma réserve.

Ma réserve est l'une des plus petites réserves de la Colombie-Britannique. Elle compte moins de 100 habitants. Elle couvre une superficie marécageuse d'à peine 300 acres.

Il y a eu tellement de discrimination. Je me souviens de la Commission royale. Il y a toutes ces femmes qui ont été expulsées avec leurs enfants de leurs maisons dans les réserves, qui devaient

children, and who were staying in hotels and motels in slum areas, where there was great danger. The police protected them, supposedly. It was quite an experience for me to be there. All these things that are happening in regard to discrimination against women should be rectified.

I also wish to say something about the Indian Act. I work. I bought my own home when I was 59 and I still work. One of the things that I wanted to caution you about is that somebody mentioned getting rid of the Indian Act right away. We must go slowly. Many things that happen are done quickly.

We do not have much time to do a proper presentation today. I would say that, because we are talking about discrimination, an opening prayer should be said this morning. I make that recommendation as a native person. This discussion is about us. It is so important to remember those things. We must remember that we are human beings. This subject affects all of us.

I really appreciated the presentations that were made by the other ladies this morning. It is so nice to see my friend Ms. Nahanee here today. I caution people to go slowly with the Indian Act.

In regard to the matrimonial cases, I have many friends who have been in difficult marriage situations. I was a teenage bride and I got married properly. We fell under Bill C-31 at that time. My children have status, but my grandchildren are nothing. It is very sad to say that. My oldest daughter is a lawyer and my children are very successful people. It is important to have help. It is our inherent right to get an education, and to also continue it with our grandchildren, because they are our tomorrow.

We think about those things when we are talking today. I do not want us to be hasty and change things too quickly. We lose. I will not speak too much on the Indian Act, because I work all over the place and I have not studied it that much.

I am very glad to be here today. Thank you very much for listening.

**Ms. Elizabeth Fleming, Past President, Provincial Council of Women of Manitoba:** Honourable senators, my friend Toni Lightning and I are pleased to be here this afternoon. The Provincial Council of Women of Manitoba was pleased to learn that the Minister of Indian and Northern Affairs has asked this Senate standing committee to consider and report on this important topic.

In the context of human rights, the matrimonial property rights for women on reserves would appear to be close to non-existent. What many fought for in other parts of the country not so long ago and are fighting for in other parts of the world is being fought for once again in Canada today by our Aboriginal sisters. Our

loger dans des hôtels et des motels dans des quartiers mal famés, et exposées aux dangers. Apparemment, la police était là pour les protéger. Ce fut toute une expérience pour moi. Tous les torts causés aux femmes à cause de la discrimination doivent être corrigés.

Je voudrais aussi dire quelques mots au sujet de la Loi sur les Indiens. J'ai acheté ma propre maison quand j'ai eu 59 ans, et je travaille toujours. Une des choses dont je voulais vous prévenir, c'est que quelqu'un a mentionné qu'on devrait se débarrasser de la Loi sur les Indiens sans plus tarder. Je pense que nous devons y aller tout doucement. Bien des choses sont faites à la hâte.

Aujourd'hui, nous n'avons pas le temps faire un exposé en bonne et due forme. J'aimerais lire, puisque nous parlons de discrimination, une prière inaugurale ce matin. C'est la recommandation que je vous fais en tant qu'Autochtone. Cette discussion nous concerne. Il est très important de s'en rappeler. Nous devons nous rappeler que nous sommes des êtres humains. Ce sujet nous affecte tous.

J'ai beaucoup aimé les exposés faits par les autres dames qui m'ont précédée ce matin. C'est agréable de voir mon amie Mme Nahanee ici aujourd'hui. Je mets les gens en garde de ne pas se débarrasser hâtivement de la Loi sur les Indiens.

En ce qui concerne les cas de partage des biens matrimoniaux, j'ai beaucoup d'amies qui se sont retrouvées dans des situations matrimoniales difficiles. J'étais moi-même adolescente quand je me suis mariée, et tout s'est fait dans les règles. Nous tombions sous le coup du projet de loi C-31 à l'époque. Mes enfants sont des Indiens inscrits, mais mes petits-enfants ne le sont pas. C'est très malheureux à dire. Ma fille aînée est avocate, et mes enfants réussissent très bien dans la vie. Il est important d'avoir de l'aide. Nous avons le droit inhérent à l'instruction, et il faut que ce droit soit maintenu pour nos petits-enfants, puisqu'ils sont notre avenir.

Nous pensons à tout cela en prenant la parole devant vous aujourd'hui. Je ne voudrais pas qu'on n'agisse trop vite et qu'on change les choses trop rapidement. Nous serions perdants. Je ne peux pas vraiment parler de la Loi sur les Indiens, parce que je suis prise à gauche et à droite et que je n'ai pas eu tellement le temps de l'examiner.

Je suis très heureuse d'être ici aujourd'hui. Merci beaucoup de m'avoir écoutée.

**Mme Elizabeth Fleming, présidente sortante, Provincial Council of Women of Manitoba:** Honorable sénateurs, mon amie Toni Lightning et moi sommes heureuses de témoigner devant vous cet après-midi. Le Conseil provincial des femmes du Manitoba s'est réjoui d'apprendre que le ministère des Affaires indiennes et du Nord avait demandé à votre comité sénatorial permanent de se pencher sur cette question importante et d'en faire rapport.

Dans le contexte des droits de la personne, les droits de propriété des femmes vivant dans les réserves relativement aux biens matrimoniaux semblent inexistant. Beaucoup de femmes se sont battues pour faire reconnaître ces droits dans d'autres régions du pays, il n'y a pas tellement longtemps de cela,

intention is not to speak for First Nations, but to bring forward the issues, as we understand them, and to support their voices being heard.

There is little disagreement with the conclusions regarding the injustices done to First Nations women. This has been reported on by many knowledgeable people, both Aboriginal and non-Aboriginal. The history of colonization, jurisdictional wrangles, the legislative framework, the Indian Act and Bill C-31 — there are many factors that have led to the deplorable situation that we find today.

Even the United Nations, the recent CEDAW, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, report was critical of Canada with respect to its treatment of First Nations women.

We have prepared a brief. As others, we were rather in a hurry, but we did copy it and I hope you have copies. Rather than go through the entire document, there is a section on the background of the Provincial Council of Women, and why we have become involved with Aboriginal women.

Basically, we have had an interest all along in building bridges, and we have run programs on that. More recently, we have been receiving telephone calls from Aboriginal women seeking help. That is not because we are particularly able to help, it is because they are so desperate and have nowhere else to turn.

We have decided as a council that we can offer assistance, what little support we can, in areas that affect their human rights, democracy and their physical safety, all of which are major factors coming to our attention. We have come to know and befriend women from different reserves in Manitoba and some in Ontario over the last few years.

The next part of the brief is a short history of the women's lobby for gender equality in family laws in Manitoba. This was a battle that was fought in each province. Ours was conducted in the 1970s and is acutely within living memory. The woman who prepared this part of the brief was one of the women who fought. A book has been written on the struggle that they had to change the matrimonial property laws in Manitoba. The fight continues today.

beaucoup de femmes continuent à se battre dans d'autres régions du monde, et nos sœurs autochtones doivent de nouveau se battre pour les obtenir au Canada. Nous ne sommes pas là pour parler au nom des Premières nations, mais pour présenter les enjeux tels que nous les voyons et pour demander à ce que les voix des Premières nations soient entendues.

On s'entend généralement sur les constatations relatives aux injustices dont les femmes des Premières nations ont été victimes. C'est un état de fait qui a été dénoncé par bien des spécialistes en la matière, tant autochtones que non-autochtones. La colonisation, les querelles de compétence, le cadre législatif, la Loi sur les Indiens et le projet de loi C-31, les facteurs qui ont conduit à la situation déplorable dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui sont légion.

Même l'ONU, dans son récent rapport concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, a reproché au Canada le traitement réservé aux femmes des Premières nations.

Nous avons rédigé un mémoire. Comme d'autres, nous n'avons pas eu beaucoup de temps, mais nous en avons tout de même fait des photocopies, et j'ose espérer qu'on vous les a distribuées. Au lieu de lire tout le document, je vous invite à vous reporter à la partie où nous donnons des renseignements généraux sur le Conseil provincial des femmes et où nous expliquons comment nous en sommes venues à nous occuper du dossier des femmes autochtones.

C'est que nous avons depuis toujours à cœur de jeter des ponts, et nous avons organisé des programmes en fonction de cet objectif. Ces derniers temps, nous recevons des appels de femmes autochtones qui nous demandent de les aider. Ce n'est pas parce que nous sommes tellement en mesure de les aider, mais plutôt parce qu'elles sont tellement désespérées et qu'elles n'ont personne d'autre à qui s'adresser.

Aussi notre conseil a décidé de venir en aide à ces femmes, compte tenu de nos moyens limités, pour tout ce qui touche aux droits de la personne, à la démocratie et à la sécurité physique, autant de sources de préoccupations profondes que nous signalent les femmes. Ces dernières années, nous avons ainsi fait la connaissance de femmes de différentes réserves du Manitoba, et dans certains cas de l'Ontario, avec qui nous entretenons des rapports d'amitié.

Dans la partie suivante du mémoire, nous présentons un bref historique de la campagne des femmes en faveur de l'égalité des sexes dans les lois sur la famille au Manitoba. C'est là quelque chose pour lequel les femmes se sont battues dans toutes les provinces. Notre lutte à nous remonte à 1970, et le souvenir de cette lutte est toujours bien vivant. La dame qui a rédigé cette partie du mémoire était du nombre de celles qui ont mené cette bataille. Leurs efforts pour faire modifier les lois manitobaines sur le partage des biens matrimoniaux ont été documentés dans un ouvrage. La lutte se poursuit toujours aujourd'hui.

The next section we have worked on is the current situation in Manitoba. This information comes from what we hear and what we have been able to research through the Department of Indian Affairs and Northern Development.

There are 62 bands in Manitoba. The registered Indian population, as of December 31, 2002, in our province was 112,430 people, with approximately 64 per cent of them living on-reserve. That is higher than the 57 per cent in the Canadian average living on-reserve. There is a great diversity among Manitoba's bands. There are different cultures, languages and histories. Population size on reserves ranges from about 4,000, in Cross Lake, to fewer than 100 people in each of three First Nations communities in Manitoba. Size does make a difference.

We have some stats on poverty amongst Aboriginal people in Manitoba. Those figures are in there for honourable senators to read. This is a serious problem. The poorest of the poor are women, often single mothers, who have come from reserve and are struggling either in the city or trying to make it on their own on-reserve.

Everything that we have heard seems to come back to the Indian Act. Section 6 of the Indian Act is the definition of the registration of Indians. This is a huge issue, as honourable senators are hearing first hand from many more capable than me who tell you about what is happening in regard to blatant gender inequality on the membership issue. This inequality is being written right into the legislation, and that must change.

Sections 20 to 29 of the act deal with possession of lands in reserves. Then we looked into the books with Indian Affairs data. There are only 1,256 certificates of possession in all of the 62 First Nations communities. Of these, just two bands hold the vast majority, with a handful for about eight other reserves. The majority have none. There is no such thing as a certificate of occupation. As was said eloquently earlier, custom band allotment has no legal meaning at all.

We have no records of the vast part of on-reserve lands in Manitoba. There is no reliable system in place for tracking real on-reserve property. Sections 81.1(i) and (p.2) of the Indian Act deal with the powers of the band council. This brings us to the thorny problem of band politics. We would agree that, as some people said, some bands are doing a good job in governance, and they are doing their best on transparency and accountability. Including their members in decisions, as we understand it, was the way things were done in the past. Also, there are similarities with our democratic systems in the West. Those are happening on a few reserves but, of course, for the women we are hearing from, there is no such thing.

We are finding that our housing allocation on a number of reserves is decided and implemented solely by chief and council. Housing policy that would guide the allocation of housing and a set of criteria for tenancy agreements are not always written down, approved by or even shared with all band members. A band election can mean a change in chief and council and a

Dans la partie suivante, nous décrivons la situation actuelle au Manitoba. L'information que nous y présentons vient des témoignages que nous avons entendus et de ce que nous avons appris des recherches que nous avons faites dans les documents du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Il y a 62 bandes au Manitoba. La population d'Indiens inscrits au Manitoba, en date du 31 décembre 2002, se chiffrait à 112 430, dont environ 64 p. 100 (72 000) vivaient dans les réserves, une proportion plus élevée que la moyenne canadienne de 57 p. 100. Il y a une grande diversité entre les bandes du Manitoba, par exemple, différentes cultures, différentes langues et différentes histoires. La taille des populations dans les réserves varie de 4 000 à Cross Lake à moins de 100 dans chacune des trois Premières nations du Manitoba. La démographie est un facteur.

Nous avons quelques statistiques sur la pauvreté parmi les Autochtones au Manitoba. Les sénateurs pourront les regarder. C'est un grave problème. Les plus pauvres parmi les pauvres sont les femmes, souvent des mères célibataires, qui viennent des réserves et tirent le diable par la queue en ville ou essaient de s'en sortir toutes seules dans les réserves.

Tout semble toujours ramener à la Loi sur les Indiens. L'article 6 de cette loi est la définition de l'inscription des Indiens. C'est un problème énorme, comme les sénateurs l'ont entendu de la bouche de gens qui sont beaucoup plus capables que moi, la flagrante inégalité des sexes en ce qui concerne les règles d'appartenance et une inégalité qui est inscrite dans la Loi sur les Indiens et cela doit changer.

Les articles 20 à 29 de la loi portent sur la possession des terres dans les réserves. Nous avons regardé les données du ministère des Affaires indiennes. Il n'y a que 1 256 certificats de possession dans les 62 Premières nations du Manitoba. Là-dessus, deux bandes seulement en détiennent la grande majorité, alors qu'il n'en reste qu'une poignée pour environ huit autres réserves. La majorité n'en ont aucun. Il n'y a pas de certificat d'occupation. Comme on l'a dit éloquemment, les attributions selon la coutume ne signifient rien au sens juridique.

Il n'y a pas de système fiable permettant de retracer les biens immobiliers dans les réserves. Les alinéas 81.1*i*) et *p.2*) de la Loi sur les Indiens portent sur les pouvoirs du conseil de bande. Ceci nous amène au problème épique de la politique dans les bandes. Nous convenons, comme certains l'ont dit, que certaines bandes s'en tirent bien en matière de gouvernance et font de leur mieux en ce qui concerne la transparence et la reddition de comptes. Ils incluent leurs membres dans les décisions, comme on l'entend, et comme cela se faisait par le passé. D'autre part, il y a des similitudes avec nos systèmes démocratiques en Occident. C'est comme cela dans quelques réserves mais, évidemment, pour les femmes qui s'adressent à nous, cela n'existe pas.

Nous constatons que dans plusieurs réserves, c'est le chef et le conseil qui déterminent l'attribution des logements. La politique du logement qui devrait guider cette attribution et les critères régissant les baux ne sont pas toujours consignés par écrit ou approuvés par l'ensemble de la bande ou même communiqués aux membres de la bande. Une élection locale peut entraîner le choix

change in housing policy overnight. There is, therefore, nothing to hang your hat on in respect of a housing policy where no governance is in place. It becomes arbitrary and political.

Sections 88 to 90 of the Indian Act deal with legal rights. We have heard from lawyers about the application of provincial family laws on reserve. Obviously, when it comes to real property on-reserve, there are no laws.

Under section 88 of the Indian Act, in case law described in the discussion paper, provincial marital property legislation can apply on reserves; however, women's access to legal protection varies hugely. That application is to movable assets and not to real property.

From the north to the south in Manitoba, including Winnipeg, there is great variation. The physical distances and terrain are such that it is prohibitive for many Aboriginal women on northern reserves to seek and obtain legal remedies. I will take Island Lakes as an example. We received a letter from an Aboriginal lawyer who worked in family law for four years in the North and he knows of what he speaks. Please read those details. The administration of the courts in Manitoba is such that it is difficult for women on-reserve to secure legal remedies. It is a challenge for the lawyers in the North to meet the required, tight filing deadlines in certain cases. Legal aid may be able to help a woman with child support and spousal support cases. However, if property is involved, legal aid is not applicable because it is then considered that there are assets from which to pay a lawyer. The majority of Aboriginal women cannot afford to hire a lawyer.

Unenforceable legislation is of no help to Aboriginal, on-reserve women and it arguably works against them. Matrimonial real property, they are told, is a matter for the band to deal with. Some of those few certificates of possession are in First Nations names, some may be in the man's name and some may be in the woman's name, or both. Basically, we were told that they only deal with estates if a spouse dies. I said to the man on the phone that that is rather final, is it not? He told me that that is the way it is. After martial breakdown or the breakup of a common-law relationship, there is no recourse, either.

Family violence has been touched upon. Many of the cases we hear involve horrendous incidents of family violence. It is particularly problematic in a matrimonial home when there are no other options or protections for women. I would ask you to read the section on housing and education and about housing on-reserve. Lawyers who are asked to act for Aboriginal men and women on real property matters have told us that their clients are under the impression that their house belongs to them. They do not always know that the band chief and council allotted their

d'un nouveau chef et d'un nouveau conseil, et la mise en place d'une nouvelle politique en matière de logement du jour au lendemain. Il n'y a donc aucune règle en matière de politique du logement lorsqu'il n'y a pas de gouvernance. Cela devient arbitraire et politique.

Les articles 88 et 90 de la Loi sur les Indiens portent sur les droits découlant de la loi. Des avocats nous ont parlé de l'application des lois provinciales sur la famille dans les réserves. Évidemment, à propos de l'immobilier dans les réserves, il n'y a pas de loi.

Aux termes de l'article 88 de la Loi sur les Indiens et de la jurisprudence décrite dans le document de travail, les lois provinciales sur les biens matrimoniaux peuvent s'appliquer dans les réserves. Toutefois, l'accès des femmes à la protection découlant des lois varie énormément. Cela s'applique aux biens meubles et non aux biens immobiliers.

Du nord au sud du Manitoba et encore à Winnipeg, cela varie énormément. Les distances et les caractéristiques géographiques font en sorte que les recours judiciaires sont inabordables pour les femmes autochtones dans de nombreuses réserves du nord de la province. Je prends l'exemple de Island Lakes. Nous avons reçu une lettre d'un avocat autochtone qui s'est spécialisé dans le droit de la famille pendant quatre ans dans le nord et il sait donc de quoi il parle. Lisez ce qu'il dit. En raison de l'administration des tribunaux au Manitoba, il est très difficile pour une femme vivant dans une réserve d'obtenir des recours judiciaires. Les avocats dans le nord de la province ont beaucoup de difficulté à respecter les échéances serrées fixées pour le dépôt des requêtes. L'aide juridique peut être en mesure d'aider une femme dans les causes se rapportant aux pensions alimentaires pour enfants et aux pensions alimentaires versées à un conjoint; toutefois, si le litige vise des biens, l'aide juridique n'intervient pas, car on estime qu'il s'agit d'actifs qui peuvent permettre à la clientèle de défrayer son avocat. La majorité des femmes autochtones ne peuvent tout simplement pas se payer les services d'un avocat.

Des mesures législatives non exécutoires n'aident aucunement les femmes dans les réserves et on peut même avancer qu'elles leur nuisent. On leur dit que le partage des biens immobiliers matrimoniaux est une question qui relève de la bande. Certains des quelques certificats de possession sont au nom des Premières nations, certains au nom de l'homme et certains au nom de la femme ou des deux. En fait, on nous a dit que l'on ne s'occupe des biens que si un conjoint meurt. J'ai dit à l'homme qui me répondait au téléphone que je trouvais cela final. Il m'a répondu que c'était comme ça. Après la rupture d'un mariage ou d'une union de fait, il n'y a pas de recours non plus.

On a abordé la question de la violence familiale. Les cas dont nous entendons parler sont des incidents horribles de violence familiale. C'est un problème particulier dans une résidence familiale quand il y a peu d'autres solutions et peu de protection pour les femmes. Je vous demanderais de lire le chapitre sur le logement et l'éducation et au sujet du logement dans les réserves. Les avocats chargés d'intervenir, au nom d'hommes et de femmes autochtones, sur des questions ayant trait aux biens immobiliers dans les réserves nous ont dit que leurs

houses to them and that they do not own the houses because there is no formal ownership in place. They are also unaware of band policies and bylaws.

I will say a word about gender equality analysis because we have had recent experience with this. There is, fortunately, a policy at the Department of Indian Affairs, and gender equality analysis was carried out on Bill C-7, which will be called the First Nations Governance Act. However we, as a provincial council, have found that we could not get the complete analysis. We had to go before the Information Commissioner of Canada to try to find out what is in it. We find that particularly deplorable, and we have written to the ministers involved. On our Web site, which we cited in the brief, are the letters to ministers Nault and Augustine in respect of the status of women in Canada.

There is no point in doing a gender analysis of bills and legislation, unless we can all see what is in them and unless we can know how the proposed legislation will affect both women and men. It is not just for men; it is for women as well. We would hope that would be a recommendation of this committee.

On the subject of marriage and common-law relationships, it is interesting that, for the past year, proposed legislation to amend a variety of Manitoba acts, including the Marital Property Act and the Family Maintenance Act, has been passed. Those amendments extend property rights and obligations of spouses to common-law partners so that, when a marriage breaks down or when one of the partners dies, common-law partners would be able to share the property accumulated during the relationship.

We included a case study of one of our friends. This is from somebody who lives on a small troubled reserve in Manitoba. Some people have argued that the reserve has so many problems and so it is not typical. However, from everything we hear, this reserve is not alone. This is happening time and time again across reserves, but not everybody has the courage to speak out. Incidentally, four of these women and one man went to the Standing Committee of the Legislative Assembly of Manitoba and spoke to a bill to extend Aboriginal policing on reserves. Two days later, the Aboriginal police on the reserve put them in jail overnight. Those charges still have gone nowhere. It is difficult to speak out. These women who come to us to try to speak out on their behalf are brave. We do not mind speaking out for them, and we trust that we will not be in jail in a day or two.

We will go straight to the recommendations for future directions. We have a policy on human rights for Aboriginal peoples in Canada. We feel that no matter what happens to

clients ont souvent l'impression que leur maison leur appartient. Ils ne savent pas toujours que leur maison leur a été louée par le chef et le conseil de bande, et qu'elle ne leur appartient pas parce qu'il n'y a pas de système de propriété officiel en place. De plus, ils ne sont pas au fait des politiques et règlements du conseil de bande.

Je voudrais dire un mot de l'analyse de l'égalité des sexes parce que nous en avons eu une expérience récente. Il existe, heureusement, une politique au ministère des Affaires indiennes, et une analyse de l'égalité des sexes a été faite à propos du projet de loi C-7 qui s'intitulera Loi sur la gouvernance des Premières nations. Toutefois, en tant que conseil provincial, nous avons constaté que nous ne pouvions obtenir l'analyse complète. Nous avons dû aller devant la Commission d'accès à l'information pour essayer de découvrir ce qu'elle contient. Nous trouvons cela particulièrement déplorable et nous avons écrit aux ministres concernés. Sur notre site Internet, que nous avons cité dans le mémoire, vous trouverez les lettres aux ministres Nault et Augustine au sujet de la condition féminine au Canada.

À quoi sert d'effectuer une analyse de l'égalité des sexes des projets de loi et lois si nous ne pouvons pas voir ce qu'elles contiennent et si nous ne pouvons pas savoir en quoi les projets de loi auront une incidence à la fois sur les hommes et les femmes. Ce n'est pas simplement pour les hommes; c'est également pour les femmes. Nous espérons que cela intéressera ce comité.

À propos des mariages et unions de fait, il est intéressant de constater que, l'année dernière, le gouvernement du Manitoba a adopté un certain nombre de textes législatifs portant à modifier diverses lois du Manitoba, notamment la Loi sur les biens matrimoniaux et la Loi sur l'obligation alimentaire. Ces modifications attribuent au conjoint de fait les mêmes droits et obligations en matière de propriété que les époux, afin que les conjoints de fait, à la rupture de leurs relations, ou au décès d'un des conjoints, puissent obtenir leur part des biens accumulés durant la relation.

Nous avons inclus une étude de cas qui touche l'une de nos amies. Il s'agit de quelqu'un qui vit dans une petite réserve en difficulté au Manitoba. Certains disent que cette réserve connaît tellement de problèmes qu'elle n'est pas typique. Toutefois, d'après ce que nous savons, elle n'est pas la seule dans cette situation. Cela arrive fréquemment dans les réserves mais tout le monde n'a pas le courage d'en parler. D'ailleurs, quatre de ces femmes et un homme se sont présentés au comité permanent de l'Assemblée législative du Manitoba pour témoigner au sujet d'un projet de loi visant à développer des services de police autochtone dans les réserves. Deux jours plus tard, la police autochtone de la réserve les a mis en prison pour une nuit. Les accusations n'ont toujours abouti à rien. Il est difficile de semer l'alarme. Les femmes qui viennent nous voir pour que nous essayions de les défendre sont braves. Nous n'hésitons pas à nous faire leur porte-parole et nous espérons que nous ne serons pas en prison dans un jour ou deux.

Nous passerons directement aux recommandations sur les orientations futures. Nous avons une politique sur les droits de la personne pour les Autochtones du Canada. Nous estimons que

Bill C-7, the part that deals with eliminating section 67 of the Human Rights Act of Canada should be struck because, no matter what happens, this is — as people have said this morning — a universal matter of human rights. We feel that should come out.

We would also recommend that the committee consider including grounds of discrimination on political matters and political beliefs. We have found that, in many instances, matters are political and that this should be included as grounds for discrimination. It is in many other countries' legislation and in many provinces.

On membership issues, many related topics must be dealt with in the context of the lives and rights of First Nation's women, such as the clear injustices of Bill C-31. The separation of band membership from status registration and the new class created by the passage of Bill C-31, clause 6.(2) are examples.

For land registry, both the Indian Act and the first Nations Land Management Act have provisions for land reserve registers. A vacuum exists for 60 of the 62 bands in Manitoba. If a band's custom allotment system fails to secure matrimonial property rights, a comprehensive land register system for on-reserve land is essential to even begin to help women.

Concerning band politics, integral to any solution are band codes that provide certainty and fairness to land allocations, housing policies, tenant agreements, et cetera, and that provide for marital provision on the breakdown of the marriage. All band codes need to be developed with the equal participation of Aboriginal women and with openly-arrived-at and shared gender equality analysis of the band codes and the administration of band lands. I would point out that, to be involved, Aboriginal women need to be funded. It is very difficult for them to get to places and to prepare if they have no resources.

On the topic of family violence, we suggest that more shelters and housing on-reserve would accommodate families suffering from family breakup and ease the tensions for women who are desperate to leave an abusive relationship. A marital property code should protect such women's homes, safety and children. Temporary housing for violent spouses is another possibility provided that the safety of the victim takes priority.

I now turn to community education and capacity-building on-reserve. We commended Indian Affairs for their published information booklet. There may be a demand for information that is less technical, but it all helps. People need to know what their rights are, and who owns the house and where they can go.

Regarding accessibility for legal aid services, First Nations women need uniform access to legal information and legal aid services, particularly when seeking an equal division of real

quo qu'il arrive au projet de loi C-7, l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne devrait être éliminé, parce que c'est, en tout état de cause, comme on l'a dit ce matin, une question universelle de droits de la personne. Nous estimons qu'il devrait sauter.

Nous recommanderions aussi que le comité envisage d'inclure dans les motifs de distinction illicite les convictions politiques. Nous avons constaté que dans bien des cas, il s'agit de politique et que cela devrait être inclus dans les motifs de distinction illicite. Ça l'est dans de nombreux pays et dans beaucoup de provinces canadiennes.

Pour ce qui est de l'appartenance, il y a de nombreuses questions qu'il faudra résoudre en tenant compte du contexte dans lequel vivent les Premières nations et des droits des femmes des Premières nations, telles les injustices manifestes du projet de loi C-31. La séparation de l'appartenance à la bande et de l'inscription et la nouvelle catégorie établie au paragraphe 6.(2) du projet de loi C-31 en sont des exemples.

Pour les registres des terres, la Loi sur les Indiens et la Loi sur la gestion des terres des Premières nations comportent toutes les deux des dispositions visant les registres des terres de réserve. Il existe toutefois un vide juridique dans 60 des 62 bandes au Manitoba. Si le système d'attribution des logements selon la coutume n'établit pas de droits aux biens matrimoniaux, un système de registre des terres dans les réserves est essentiel pour commencer à aider les femmes.

À propos de la politique au sein de la bande, toute solution devra inclure des codes de bande assurant la certitude et l'équité concernant l'attribution des logements, les politiques du logement, les baux, et cetera, et devra prévoir la répartition des biens matrimoniaux à la rupture du mariage. Il faut que les femmes autochtones participent de plein droit à l'élaboration des codes de bande et que ces codes et leur administration fassent l'objet d'une analyse comparative entre les sexes qui soit le fruit d'un processus ouvert et conjoint. Je signalerais que, pour participer, les femmes autochtones ont besoin d'argent. Il leur est très difficile de se déplacer et de se préparer sans ressources.

Au sujet de la violence familiale, il faudrait plus de logements et de refuges dans les réserves pour accueillir les familles après une rupture et pour atténuer la pression subie par les femmes qui tentent désespérément de se sortir d'une relation violente. Il devrait y avoir un code sur les biens matrimoniaux qui protège le foyer et la sécurité de telles femmes, ainsi que la sécurité de leurs enfants. Des logements destinés à accueillir les époux violents est une autre possibilité, pourvu que prime la sécurité des victimes.

Je passe maintenant à l'éducation communautaire et au développement des capacités dans les réserves. Nous avons félicité les Affaires indiennes pour leur livret d'information. Il serait peut-être nécessaire de donner des renseignements moins techniques, mais tout est utile. Les gens doivent savoir quels sont leurs droits et qui est propriétaire de la maison et où ils peuvent aller.

Quant aux services d'aide juridique, les femmes des Premières nations ont besoin d'un accès uniforme aux services d'information et d'aide juridique, particulièrement lorsqu'elles cherchent à

property interests and sole possession of the marital home. Both the provincial and federal governments need to review and improve Manitoba's legal administration and representation systems, founded on a gender-based analysis, to ensure that it is meeting the needs of First Nations women on reserves.

They should consider designing a separately funded program specifically for the purpose of providing individual legal advice and representation to First Nations, and educational initiatives on reserves.

I will leave the conclusions for the committee to read.

**Ms. Toni Lightning, Provincial Council of Women of Manitoba:**  
I live on-reserve at Buffalo Point, which is on the Manitoba-Minnesota border on Lake of the Woods. Ms. Fleming was kind enough to invite me to accompany her to this committee meeting.

Having read all the material and listened to the various speakers, I think a major overhaul of the Indian Act is in order, or that it should be tossed out. First and foremost, however, we must remember that we will continue to be a disenfranchised population if we are not guaranteed the rights under the Charter of Rights and Freedoms. You cannot have a double standard.

My reserve is probably an example of what can go wrong. We have a chief who appointed himself a chief for life in 1997 without the benefit of an election. He appointed his father the other councillor, and we have one other councillor. As a result, the chief and his father as councillor outvote the other councillor. We have no say in how things are done, or the direction that the reserve is taking.

We entered into a head lease, and 250 cottage lots have been leased out. That was supposed to generate money for housing and jobs. We are a resort, but the reality is that we have very little housing. Millions of dollars have gone into building a golf course, but we have elders who do not have homes. Some of them are dying; some of them need to come home because they are medically unfit. I know one person who lives on an island, and he needs to be closer to medical attention.

Our band is also one where the chief and his council control the membership. As a result, they make the decisions on who is a voting member and who is not. I am fortunate because I am not a "C-31." I gained my membership through my paternal line, so I am a full voting member. However, I have other women my age who are "6(2)s." Their children are members, but their grandchildren will not be. I am not in that vote. I am a beneficiary of the paternal system.

I would reiterate that we need to overhaul the Indian Act to adhere to the Charter of Rights and Freedoms. Thank you.

obtenir un partage égal des intérêts immobiliers des époux ou la possession exclusive de la résidence familiale. Il faut que les gouvernements provincial et fédéral examinent et améliorent le système de représentation juridique au Manitoba, en s'appuyant sur une analyse comparative entre les sexes, en vue d'assurer que ces systèmes répondent aux besoins des femmes des Premières nations vivant dans les réserves.

Il faudrait envisager l'élaboration et le financement d'un programme visant spécifiquement à offrir des services d'information et de représentation juridiques aux membres des Premières nations vivant dans les réserves, ainsi que des initiatives éducatives.

Je laisserai au comité le soin de lire nos conclusions.

**Mme Toni Lightning, Conseil provincial des femmes au Manitoba:** Je vis dans une réserve à Buffalo Point, à la frontière entre le Manitoba et le Minnesota au bord de Lake of the Woods. Mme Fleming a eu l'amabilité de m'inviter à l'accompagner à cette réunion.

Après avoir lu tous les documents et écouté les différents témoins, je pense qu'une révision majeure de la Loi sur les Indiens s'impose ou qu'elle devrait être totalement abrogée. Tout d'abord, toutefois, nous devons ne pas oublier que nous resterons une population lésée de ses droits si l'on ne nous garantit pas les droits garantis par la Charte des droits et libertés. Ils doivent s'appliquer à tout le monde.

Ma réserve est probablement un bon exemple de ce qui peut arriver quand ça va mal. Nous avons un chef qui s'est nommé chef à vie en 1997, sans avoir été élu. Il a nommé son père au conseil, et nous avons un autre conseiller. En conséquence, le chef et son père sont toujours majoritaires au conseil. Nous n'avons pas un mot à dire dans la façon dont on fait les choses, ni dans l'orientation que prend la réserve.

Nous avons signé un bail principal, et 250 terrains ont été loués pour la construction de chalets. On devait ainsi générer des capitaux qui nous permettraient de bâtir des logements et de créer des emplois. C'est un lieu de villégiature que nous avons chez nous, mais le fait est que les logements y sont très rares. On a englouti des millions de dollars pour aménager un terrain de golf, mais il y a des anciens chez nous qui n'ont pas de maison. Certains d'entre eux sont en train de mourir; certains doivent rentrer chez eux parce qu'ils sont malades. Je connais un homme qui vit sur une île, et il doit se rapprocher pour recevoir des soins médicaux.

Dans notre bande aussi, le chef et son conseil contrôlent les adhésions. En conséquence, ce sont eux qui décident qui a le droit de vote et qui ne l'a pas. J'ai de la chance parce que je ne suis pas une enfant du projet de loi C-31. Je suis membre de la bande du fait de ma lignée paternelle, je suis donc membre à part entière avec droit de vote. Cependant, il y a d'autres femmes de mon âge qui sont des enfants du paragraphe 6(2). Leurs enfants sont membres de la bande, mais leurs petits-enfants n'auront pas ce droit. Ce n'est pas mon cas. Je suis bénéficiaire du système paternel.

Je répète que nous devons réviser la Loi sur les Indiens afin qu'elle soit conforme à la Charte des droits et libertés. Merci.

**Ms. JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal Women's Society:** I would just mention that I have been travelling for a week. I flew in last night. Someone has my portfolio, so I will submit copies of the report, hopefully, by tomorrow morning. In the meantime, I spent the morning writing down what I could remember.

Good afternoon, standing Senate committee participants. I represent the Aboriginal Women's Society of Alberta. I am the vice-president of the Edmonton chapter.

I am a young leader. We are a grassroots group. By that I mean that we target issues at the community level. Our main focus currently is a halfway house for battered women, which is connected to this larger issue.

I am a treaty Indian. I am a Dene-Cree woman from the Treaty 10 region. I am a proud member of the English River First Nation. I am from the North, and I maintain close ties to the North, to my community and to my family. This is the perspective that I bring.

It is very encouraging that the Standing Senate Committee on Human Rights has chosen to address the issue of matrimonial rights to real property on Indian reserves. This issue needs to be addressed, because not only does it affect Aboriginal women, but it also affects our children. I speak for those who cannot speak for themselves.

The Alberta Aboriginal Women's Society agrees with the Quebec Native Women's Association's stand regarding discrimination against women. Canada is a party to several international treaties that guarantee equality between men and women and forbid all forms of discrimination. It is also party to a convention that specifically protects the rights of children. Furthermore, it is subject to the jurisdiction of several international institutions established to ensure that states, which, like Canada, freely and voluntarily become parties to international legal instruments, respect their obligations.

Discrimination against the children and grandchildren of First Nations women who regain their status under section 6(2) of the Indian Act and the unequal matrimonial rights of spouses, with the adverse consequences of this situation in a divorce, are incompatible with Canada's international obligations.

The idea of a person or persons owning land in the sense that we think of it today was not part of our traditional society. Various bands had territories, and at times warfare ensued over territories, but there was much sharing of accessed resources as well. The idea of ownership on paper is an ideal that has been imposed on Aboriginal society, and it is something with which we still struggle.

**Mme JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal Women's Society:** Je dois vous dire d'emblée que je voyage depuis une semaine. Je suis arrivée par avion hier soir. Quelqu'un a mon porte-documents, je vous remettrai donc des copies de mon rapport, j'espère, d'ici demain matin. En attendant, j'ai pris la matinée pour écrire ce dont je pouvais me souvenir.

Bonjour, membres du comité permanent du Sénat. Je représente l'Aboriginal Women's Society of Alberta. Je suis la vice-présidente du chapitre d'Edmonton.

Je suis une jeune chef. Notre groupe travaille à la base. Je veux dire par là que nous nous attaquons à nos problèmes au niveau communautaire. Le principal objet de nos efforts en ce moment est une maison de transition pour femmes maltraitées, ce qui est lié à ce problème plus fondamental.

Je suis une Indienne assujettie à un traité. Je suis une Dénée-Crie de la région du Traité numéro 10. Je suis fière de dire que je suis membre de la Première nation d'English River. Je suis du nord, et je maintiens des liens étroits avec le nord, ma communauté et ma famille. C'est dans cette perspective que je vais parler.

Il est très encourageant de voir que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a décidé de se pencher sur la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves indiennes. Il faut remédier à ce problème parce qu'il touche non seulement les femmes autochtones mais aussi nos enfants. Je vais donc parler au nom de ceux qui ne peuvent pas se faire entendre.

L'Alberta Aboriginal Women's Society est d'accord avec l'Association des femmes autochtones du Québec en ce qui concerne la discrimination dont les femmes sont victimes. Le Canada est signataire de plusieurs traités internationaux qui garantissent l'égalité entre les hommes et les femmes et interdisent toute forme de discrimination. Le Canada est également signataire de la convention qui protège expressément les droits des enfants. En outre, il reconnaît la compétence de plusieurs institutions internationales qui ont été créées pour s'assurer que les États qui, comme le Canada, respectent librement les textes juridiques internationaux, respectent leurs obligations.

La discrimination dont sont victimes les enfants et les petits-enfants des femmes des Premières nations qui ont regagné leur statut en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur les Indiens et l'inégalité entre les droits des conjoints qui favorise les hommes, avec les conséquences néfastes que cela peut avoir en cas de divorce, sont des réalités incompatibles avec les obligations internationales du Canada.

L'idée qu'une personne ou des personnes possèdent une terre au sens qu'on lui donne aujourd'hui était inconnue de notre société traditionnelle. Les diverses bandes avaient leurs territoires à elles, et il arrivait que des guerres éclatent au sujet des territoires, mais le partage des ressources était également très répandu. La notion de titre de possession a été imposée à la société autochtone, et nous avons encore du mal à admettre cette idée.

The Supreme Court of Canada has decided that provincial laws relating to the division of property upon divorce do not apply to real property on Indian reserves. The Indian Act does not address this issue. Historically, lands and houses have usually been registered by the Department of Indian Affairs and Northern Development in the male spouse's name. The breakdown of a marriage commonly leaves a woman, and usually her children, without a place to live. If she is not from that reserve, she most likely feels that she is no longer welcome.

These factors contribute to some of the migration of Aboriginal families to the larger urban settings, because they are left with little choice. These women and their families are now homeless, and there is little in place to assist these women in the state of transformation, with regards to counselling and job placement.

Our society did a study on women applying to get an apartment — single women with families moving from reserves for these very reasons. We took a non-Aboriginal woman and an Aboriginal woman and did a test. We applied for apartments, and the Aboriginal woman was turned down more often than the non-Aboriginal woman.

I have an example. I know of a woman — I will not use any names to implicate anyone — who married a man from another reserve. When she got married, she was automatically registered under her spouse's band membership list. She divorced the man 10 years later — you know the laws have changed — and she approached her maiden band for transfer back. A vote was taken and her maiden band voted unanimously in favour of her return. She approached her spouse's band for transfer out, and was denied. She approached them again, and she was told that they would begin proceedings when they got the chance. This was five years ago. This example is not uncommon. She cannot access any resources from her ex-spouse's band, and she cannot access resources from her maiden band, so she is right in the middle.

When divorce occurs, children suffer as well. Their quality of life is subject to change, usually a negative change. Many single mothers are single-handedly raising their families at or below the poverty levels in our communities. There is little access to counsel for these women and their children to deal with the domestic violence and other forms of abuse they may have suffered prior to marriage breakdown.

Not all married Aboriginal women on reserves are employed. They are homemakers and mothers to their children. Their role in the marriage is just as important as that of their male counterparts, and this needs to be recognized. Traditionally, in Aboriginal society, males and females had their roles and both were necessary for survival. They were valued as such. Today it is really no different. A family cannot thrive without the input of both partners. However, returning to our old ways or traditional lifestyle pattern is not possible or even realistic.

La Cour suprême du Canada a statué que les lois provinciales régissant le partage des biens en cas de divorce ne s'appliquent pas aux biens immobiliers dans les réserves indiennes. La Loi sur les Indiens ne traite pas de cette question. Historiquement, les terres et les maisons étaient habituellement enregistrées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au nom de l'époux. En cas de rupture du mariage, la femme, et normalement ses enfants aussi, se retrouvent donc sans toit. Si elle n'est pas de la réserve, elle ne se sent généralement plus la bienvenue.

Ces facteurs contribuent en partie à la migration des familles autochtones vers les grands centres urbains étant donné qu'elles n'ont plus beaucoup de choix. Ces femmes et leur famille se retrouvent sans abri, et l'on dispose de peu de moyens pour aider ces femmes en transition, en ce qui concerne le counselling et la recherche d'emploi.

Notre société a fait une étude sur les femmes qui demandaient un appartement — il s'agissait de femmes monoparentales qui avaient quitté leur réserve pour ces mêmes raisons. Nous avons pris une femme non autochtone et une femme autochtone, et nous avons fait un test. Les deux cherchaient un appartement, et la femme autochtone se faisait dire non plus souvent que l'autre femme.

Voici un exemple. Je connais une femme — je ne mentionnerai pas de nom pour ne pas compromettre qui que ce soit — qui a épousé un homme d'une autre réserve. Lorsqu'ils se sont mariés, elle a été automatiquement inscrite sur la liste des membres de la bande de son mari. Elle a divorcé 10 ans plus tard — vous savez que les lois ont changé — et elle a demandé à sa bande d'origine de la reprendre. Sa bande d'origine a voté unanimement en faveur de son retour. Elle a demandé à la bande de son mari d'approuver le changement, et on lui a dit non. Elle a resoumis la demande, et on lui a dit que la bande entamerait des procédures dès qu'elle en aurait la chance. C'était il y a cinq ans. Cet exemple n'est pas rare. Elle n'a pas accès aux ressources de la bande de son ex-mari, et elle n'a pas accès non plus aux ressources de sa bande d'origine, elle se retrouve donc assise entre deux chaises.

En cas de divorce, les enfants souffrent aussi. La qualité de leur vie n'est plus la même, et c'est généralement pour le pire. De nombreuses femmes monoparentales élèvent seules leurs enfants au seuil ou sous le seuil de la pauvreté dans nos communautés. Lorsqu'il y a eu violence conjugale et d'autres formes de mauvais traitements avant la rupture du mariage, ces femmes et ces enfants ont rarement accès à de l'aide.

Ce ne sont pas toutes les femmes autochtones mariées dans les réserves qui ont du travail. Elles sont ménagères et mères de famille. Leur rôle dans le mariage est tout aussi important que celui de leur conjoint, et il faut le reconnaître. Traditionnellement, dans la société autochtone, les hommes et les femmes avaient chacun leur rôle, et les deux étaient nécessaires pour survivre. C'est à ce titre qu'ils étaient valorisés. La réalité d'aujourd'hui n'est pas vraiment différente. Une famille ne peut pas s'épanouir sans la contribution des deux conjoints. Cependant, le retour à nos anciennes habitudes ou à notre mode de vie traditionnel n'est pas possible, ni même réaliste.

We would recommend that the Indian Act be amended to eliminate all forms of discrimination against women. This would require the reinstatement of both Indian status and band membership of not only the women who lost their status as a result of the historical discrimination against them, but also of their children and grandchildren.

The Indian Act should be amended to ensure equality between men and women with regard to matrimonial property and to ensure that there is equality in the division of assets in the case of divorce.

The Indian Act should be amended to ensure that the parent having custody of the children is able to remain in the family home in the event of the breakdown of a marriage.

The Indian Act must be amended in order that a woman whose First Nation affiliation was changed as a result of marriage to a man from another First Nation has an automatic right to register, along with her children, as a member of her original First Nation.

Our last recommendation is to implement or assist with programming and counselling to help these Aboriginal women and families to make this transition, because it is difficult.

**Senator Beaudoin:** It must be very difficult, in practice, to know exactly which law applies because it varies from one province to another. It varies within the province, and there are many reserves. There is nothing in the Indian Act on this, if I am not mistaken. How do you know which law applies? It must be really difficult.

In Quebec, we have the Civil Code. Common law applies in the other provinces. With all the variations you have described, how do you know which law applies?

**Ms. Nahane:** There is no law on the reserves.

**Senator Beaudoin:** No general law?

**Ms. Nahane:** There is no general law on the reserves. That has been recognized since 1986. The provincial laws, although they differ from each other, do not apply on any Indian reserves with respect to matrimonial property. There is no law at all.

**Senator Beaudoin:** How do you solve your conflicts in practice?

**Ms. Nahane:** People are kicked off the reserve. People are just told to leave.

**Senator Joyal:** That is what happened with Ms. Peters.

**Ms. Ahenakew:** We are at the whim of the band council that is in place at the time and subject to any decisions they make. As was mentioned before, a new council comes in every two years, and major changes are always made.

**Senator Beaudoin:** If you disagree, do you go before the court? What do you do? Is there an authority to which you can appeal?

Nous recommandons que l'on modifie la Loi sur les Indiens afin d'éliminer toute forme de discrimination contre les femmes. Il faudrait pour cela restaurer le statut d'Indienne et de membre d'une bande non seulement des femmes qui ont perdu leur statut du fait de la discrimination historique dont elles ont souffert, mais aussi de leurs enfants et petits-enfants.

Il faut modifier la Loi sur les Indiens pour assurer l'égalité des hommes et des femmes au titre des biens matrimoniaux, et pour s'assurer qu'il y a égalité dans le partage des biens en cas de divorce.

Il faut modifier la Loi sur les Indiens pour s'assurer que le parent qui a la garde des enfants puisse conserver le domicile familial en cas de rupture du mariage.

Il faut modifier la Loi sur les Indiens pour faire en sorte qu'une femme dont l'appartenance à une Première nation a été modifiée du fait de son mariage avec un homme d'une autre Première nation ait automatiquement le droit de se réinscrire comme membre de sa Première nation d'origine, avec ses enfants.

Notre dernière recommandation porte sur la mise en oeuvre de programmes d'aide à l'intention de ces femmes autochtones et de leur famille qui vivent cette transition, étant donné que c'est difficile.

**Le sénateur Beaudoin:** Il doit être très difficile en pratique de savoir exactement quelle loi s'applique étant donné qu'elle varie d'une province à l'autre. La loi varie également au sein de la province, et il y a un grand nombre de réserves. Il n'y a rien dans la Loi sur les Indiens à ce sujet, si je ne m'abuse. Comment savez-vous quelle loi s'applique? Ça doit être très difficile.

Au Québec, nous avons le Code civil. Les autres provinces sont sous le régime de la common law. Avec toutes les variations que vous avez décrites, comment savez-vous quelle loi s'applique?

**Mme Nahane:** Il n'y a pas de loi dans les réserves.

**Le sénateur Beaudoin:** Pas de loi générale?

**Mme Nahane:** Il n'existe pas de loi générale dans les réserves. Ce fait est reconnu depuis 1986. Les lois provinciales, même si elles sont différentes l'une de l'autre, ne s'appliquent dans les réserves indiennes en ce qui concerne les biens matrimoniaux. Il n'existe aucune loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Comment réglez-vous vos conflits dans la pratique?

**Mme Nahane:** Les gens sont chassés de la réserve. On leur dit tout simplement de partir.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce qui est arrivé à Mme Peters.

**Mme Ahenakew:** Nous sommes à la merci du conseil de la bande en place à ce moment-là et nous devons obéir à ses décisions. Comme on l'a dit plus tôt, un nouveau conseil est élu tous les deux ans, et cette élection est toujours suivie de grands changements.

**Le sénateur Beaudoin:** S'il n'est pas d'accord, est-ce que vous vous adressez aux tribunaux? Que faites-vous? Y a-t-il une instance auprès de laquelle vous pouvez en appeler?

**Ms. Ahenakew:** No.

**Senator Joyal:** It is the band council.

**Senator Beaudoin:** Each band has its own constitution, in a way.

**Ms. Ahenakew:** There is nothing in writing either. If you were to ask a band what their stance was on divorce and the division of property, it probably could not produce anything for you because the decisions are made off the tops of their heads.

**Senator Beaudoin:** However, suppose you disagree with another person? Who solves the problem?

**Ms. Ahenakew:** There is no mediator. There is no intermediary.

**Senator LaPierre:** Do you not have a circle for resolution?

**Senator Beaudoin:** There must be a system somewhere.

**The Chairman:** No, there is nothing.

**Senator Beaudoin:** We start from nothing?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Senator Joyal:** We start with the Constitution.

**Senator Beaudoin:** Of course! Far be it for me to say that the Constitution is not there. It is there. Section 35 is there. The fact is that each reserve has its own law in a way, or absence of law. This is the first time in my life that I have heard of this.

**Senator Joyal:** I am happy to see Ms. Peters. I have not seen her for a long time. I would also welcome Ms. Nahanee.

In your brief, in the middle of page 22, you have identified an important element that we will need to take into account in our recommendations, which is item 11. You did not have time to elaborate enough on that aspect of your paper. The question states:

Is there a need to balance community and individual interests in division of matrimonial property upon divorce of couples, one or more of whom may own property on reserve?

That question is so fundamental. We must decide how we will balance community and individual interests. From the testimony that we have heard since this morning, there is a need to intervene immediately, because human rights are involved.

Human rights are at stake in a acute way because, as you and other witnesses have said, women are kicked off of reserves and their children loose their rights and their identity. They lose their identity rights. There is violence committed upon individuals. In the end, there is a loss of dignity — a loss of human Aboriginal dignity.

**Mme Nahanee:** Non.

**Le sénateur Joyal:** C'est le conseil de bande.

**Le sénateur Beaudoin:** Ainsi, d'une certaine façon, chaque bande a sa propre constitution.

**Mme Ahenakew:** Il n'y a rien d'écrit non plus. Si vous demandez à une bande sur quel texte elle se base en cas de divorce et de partage des biens, elle ne pourra probablement pas produire le moindre texte parce que les décisions sont prises à la tête du client.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais disons que vous n'êtes pas d'accord avec une autre personne? Qui règle le problème?

**Mme Ahenakew:** Il n'y a pas de médiateur. Il n'y a pas d'intermédiaire.

**Le sénateur LaPierre:** Mais n'avez-vous pas un cercle où l'on règle ces problèmes?

**Le sénateur Beaudoin:** Il doit bien exister un système quelque part.

**La présidente:** Non, il n'y a rien.

**Le sénateur Beaudoin:** On part à zéro?

**Le sénateur Jaffer:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** On part de la Constitution.

**Le sénateur Beaudoin:** Bien sûr! Loin de moi l'idée de dire que la Constitution n'existe pas. Elle existe. L'article 35 existe aussi. Le fait est que chaque réserve a sa propre constitution d'une certaine façon, ou absence de constitution. C'est la première fois de ma vie que j'entends une chose pareille.

**Le sénateur Joyal:** Je suis heureux de voir Mme Peters. Il y a avait longtemps qu'on ne s'était pas vus. Je tiens également à souhaiter la bienvenue à Mme Nahanee.

Dans votre mémoire, à la page 20, vous mentionnez un élément important dont nous devrons tenir compte dans nos recommandations, à savoir le point 11. Vous n'avez pas eu le temps de nous donner de plus amples explications sur cette question. La question est celle-ci:

Est-il nécessaire de soupeser les intérêts des collectivités et des individus dans le partage des biens matrimoniaux lors du divorce de couples dont un membre, ou les deux, peut avoir des propriétés dans la réserve?

C'est une question tellement fondamentale. Nous devons décider comment nous allons équilibrer les intérêts collectifs et individuels. Si j'en crois les témoignages que nous avons entendus depuis ce matin, il faut intervenir immédiatement parce que ce sont les droits de la personne qui sont en cause.

La question des droits de la personne se pose avec acuité parce que, comme vous et d'autres témoins l'avez dit, des femmes sont chassées des réserves et leurs enfants perdent leurs droits et leur identité. Ils perdent leurs droits identitaires. Des personnes sont victimes de violence. Au bout du compte, c'est la dignité que l'on perd — c'est la dignité humaine et autochtone que l'on perd.

You have raised a question in a way that challenges us as a committee and as an institution — as a Senate and as senators individually — and that is how we can address and reconcile those two compelling objectives of respecting the First Nations self-government objective and, at the same time, address the immediate problem of discrimination. That is my first point.

Ms. Fleming, you also raised an important point in your presentation, and that is a matrimonial code. To me, this is an important element as a complimentary initiative to the amendments to the Indian Act.

If we are to recommend to Parliament, through the minister, amendments to the Indian Act, from your testimony it does not seem that those will be adequate to address the different aspects of the total situation, such as the need for shelter and alternative support. When there is a divorce and violence is involved, the spouse, as is the case in our non-Aboriginal society, must have psychological support and counselling, because it is a shock.

Divorce causes a major disturbance of family life. An entire set of initiatives must be taken in order to protect the education of the children and to give a fair chance to the spouse to re-establish herself and go on with her life.

On the basis on your experience, would you elaborate more on your understanding of the term "matrimonial code," which is the term you used in your presentation?

**Ms. Nahaneec:** I am not sure if the minister asked you to look at how to balance community and individual interests, but if the minister did ask you to consider that question, I would say that, with respect to married couples, there is no communal interest. If you are married here in the City of Ottawa or in the City of Montreal, you are not married to the City of Ottawa or to the City of Montreal. No one in the City of Ottawa has any interest in your matrimonial property. That is your right; that is your land. That is property owned between you and your spouse.

However, on Indian reserves, probably 80 per cent of the Indian population lives on social welfare: the husband, wife and children; or the wife and the children because the husband or father or man has gone. Some communities do provide social housing through the social welfare system. These people are not landowners. My reserve has 40 condominiums, and people on social assistance will live in those condominiums, but if they are a married couple that divorces, they will not split up the social housing. That will be a problem for the community.

Any amendments that we are talking about do not deal with social housing, people living on welfare or people who do not own houses, even if they are married people.

Vous avez soulevé une question qui nous interpelle, nous le comité et nous l'institution — le Sénat aussi bien que les sénateurs à titre individuel — et c'est la question de savoir comment nous pouvons atteindre et réconcilier ces deux objectifs fondamentaux qui sont la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale pour les Premières nations tout en réglant le problème immédiat que pose la discrimination. C'est ma première observation.

Madame Fleming, vous avez également mentionné une chose importante dans votre exposé, et c'est la question du code matrimonial. J'y vois pour ma part un élément important dans la mesure où l'on pourrait en faire une initiative qui compléterait les modifications à la Loi sur les Indiens.

Si nous devons recommander au Parlement, par l'entremise du ministre, des modifications à la Loi sur les Indiens, votre témoignage ne donne pas à croire qu'elles suffiront à porter remède aux divers aspects de l'ensemble de la situation, par exemple, la nécessité de créer des refuges et des moyens de soutien de rechange. Lorsqu'il y a divorce et que la violence entre en jeu, le conjoint, comme c'est le cas dans notre société non autochtone, doit recevoir un soutien psychologique ainsi que des conseils, parce que la situation est grave.

Le divorce ébranle vivement la vie familiale. Il faut prendre toute une série d'initiatives pour assurer l'éducation des enfants et donner à l'épouse une chance raisonnable de se ressaisir et de refaire sa vie.

Partant de votre expérience à vous, auriez-vous l'obligeance de nous dire ce que vous comprenez exactement par l'expression «code matrimonial», qui est bien celle que vous avez employée dans votre exposé?

**Mme Nahaneec:** Je ne sais pas si le ministre vous a demandé de concilier l'intérêt collectif et individuel, mais si le ministre vous a demandé d'examiner cette question, je vous répondrai que, en ce qui concerne les couples mariés, l'intérêt communal n'existe pas. Si vous êtes marié ici dans la ville d'Ottawa ou dans la ville de Montréal, vous n'êtes pas marié à la ville d'Ottawa ni à la ville de Montréal. Personne dans la ville d'Ottawa n'a d'intérêt dans les biens matrimoniaux que vous possédez. Ils sont à vous; ce sont vos biens immobiliers à vous. Ce sont des biens immobiliers qui appartiennent à votre conjoint et à vous.

Cependant, dans une réserve indienne, environ 80 p. 100 de la population vit de l'aide sociale: le mari, la femme et les enfants; ou alors ce sont la femme et les enfants parce que le mari ou le père ou l'homme est parti. Certaines communautés mettent à leur disposition des logements sociaux dans le cadre du système d'aide sociale. Mais ces personnes ne sont pas propriétaires. Il y a 40 condominiums dans ma réserve, et ce sont des assistés sociaux qui vivent dans ces condominiums, mais si un couple marié divorce, les conjoints ne se partagent pas le logement social. Cela devient un problème qui est réglé au niveau de la communauté.

Les modifications dont nous parlons n'ont rien à voir avec le logement social, les assistés sociaux ou les personnes qui ne possèdent pas de maison, même si elles sont mariées.

The custom land allotments are not legal entities that are recognized in federal or provincial law. Communal housing and matrimonial property are two different things. That is not a consideration for any amendments to the Indian Act.

One other category of land other than social housing is communal land or common property of the band. For example, my band, Squamish, owns the land under which is situated the Park Royal Shopping Mall. That is our common property and we get common income from it. That is a band concern. However, the amendments in the Indian Act will deal with an individual family that has a certificate of possession, which is usually in the name of the husband. We say that the law should be the same for those people who are married and on-reserve as it is for those off-reserve. We are only dealing with married people with individually held property. We are not talking about the 80 per cent of the people who live on social welfare.

We are not asking for a big, unwieldy piece of legislation. If the minister made these amendments, the entire world would not change. It would only change for spouses with property. As was mentioned before, in the Province of Manitoba you might have only 1,000 with a certificate of possession. I believe we mentioned how many Indian people there are in the Province of Manitoba. This is what we are dealing with. The balance of community and individual interest will not become affected if we only deal with married people with property. Social housing and the commonly held property will not be affected. The custom held land will not be affected by it, because it does not exist legally.

**Ms. Peters:** I want to comment on what Ms. Nahanee was saying. I have a job. I bought a house when I was 59 years old. I had quite a time getting a loan because I am a native and a senior, but I have a solution for that. There is a lot of Crown land in British Columbia which is good property. I think we should be able to get some land from the Crown to build houses for these people who have been forced out of their reserves and would like to have their own place. I believe some of the reserves in British Columbia have been given money to buy land to make the reserves bigger, but the money was used for something else. I do not know what was bought, but I know that happened. We should be able to own our own houses. I pay taxes like anyone else and have done so all my life.

**Senator Joyal:** I want an opportunity to hear from Ms. Fleming.

**Ms. Fleming:** I was not quite sure what Senator Joyal meant by the "matrimonial code."

**Senator Joyal:** That is the note I made.

**Ms. Fleming:** I may have misspoken.

Les terres attribuées selon la coutume ne sont pas des entités légales reconnues en droit fédéral ou provincial. Les logements communaux et les biens matrimoniaux sont deux choses différentes. Il n'y a pas de modifications à la Loi sur les Indiens qui pourraient modifier cet état de chose.

Mais il y a une autre catégorie de biens immobiliers qui ne sont pas des logements sociaux, et il s'agit des terres communales ou des biens immobiliers de la bande. Par exemple, ma bande à moi, les Squamish, possède le terrain où se trouve le Park Royal Shopping Mall. Il s'agit d'un bien commun dont nous tirons des revenus communs. C'est un bien immobilier de la bande. Cependant, les modifications à la Loi sur les Indiens toucheront les familles qui ont un certificat de possession, qui est habituellement au nom du mari. Nous disons que la loi doit être la même pour les personnes qui sont mariées et qui vivent dans la réserve ou hors de la réserve. Nous ne nous préoccupons que des personnes mariées qui possèdent des biens en commun. Nous ne parlons pas de ces 80 p. 100 de gens qui vivent de l'aide sociale.

Nous n'exigeons pas de grand chamboulement législatif. Si le ministre modifiait la loi dans le sens que nous voulons, le monde ne s'écroulerait pas. La situation ne changerait que pour les conjoints qui détiennent des biens. Comme on l'a dit plus tôt, dans la province du Manitoba, il n'y a peut-être que 1 000 personnes qui ont un certificat de possession. Je crois que nous avons dit combien d'Indiens il y a dans la province du Manitoba. C'est de cela dont il s'agit. L'équilibre entre l'intérêt collectif et individuel ne sera nullement compromis si nous réglons seulement le cas des personnes mariées détenant des biens. Les logements sociaux et les biens communaux ne seront pas touchés. Les terres attribuées selon la coutume ne seront pas touchées non plus étant donné qu'elles n'ont aucune existence légale.

**Mme Peters:** J'aimerais dire un mot à propos de ce que Mme Nahanee vient de dire. J'ai un emploi. J'ai acheté une maison à l'âge de 59 ans. J'ai eu beaucoup de mal à obtenir un prêt parce que je suis une Autochtone et une personne âgée, mais j'ai une solution pour cela. Il y a beaucoup de terres domaniales en Colombie-Britannique qui sont bonnes pour la construction. Je pense que le gouvernement devrait prendre une partie de ces terres pour y bâtir des maisons pour les personnes qui ont été obligées de quitter leurs réserves et qui aimeraient posséder leur propre maison. Je crois que certaines réserves de la Colombie-Britannique ont reçu de l'argent pour acheter des terres afin d'agrandir le territoire de leurs réserves, mais cet argent a servi à autre chose. Je ne sais pas ce qu'on a acheté, mais je sais ce qui est arrivé. Il faut nous donner la possibilité d'être propriétaires de nos propres maisons. Je paie des impôts comme tout le monde, et c'est ce que j'ai fait toute ma vie.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais entendre Mme Fleming.

**Mme Fleming:** Je n'étais pas bien sûre de comprendre ce que le sénateur Joyal voulait dire lorsqu'il a dit «code matrimonial».

**Le sénateur Joyal:** C'est l'expression que j'ai notée.

**Mme Fleming:** Je me suis peut-être trompée.

**Senator Joyal:** You were talking about the gender analysis of Bill C-7: family violence; housing issues on reserve; and the need for shelter. In passing, you mentioned the matrimonial code. I wanted to hear, on the basis of your experience, what you had in mind for a matrimonial code. How can we address that approach or that kind of "solution" to alleviate some of the problems that have been described to us by the various witnesses?

**Ms. Fleming:** I may have misspoken myself on the matrimonial code. I am not sure what that is.

We are asking for Aboriginal women to have the same remedies and recourses that non-Aboriginal women have, and that women in the north and the south of Manitoba and in Winnipeg have the same access to legal aid services to do that. We are still flummoxed by the fact that the land is not registered, and that anything we do under provincial legislation is based on our land registration system. We do not have anything in place because certificates of possession simply do not count. Indian Affairs has them and deals with the estates of spouses where the partner has died; yet there is nothing for a woman on the breakdown of a marriage. We want that recourse and those same rights for women.

The points you made earlier this morning and the emphasis on the welfare of the children on the breakup of a marriage is something we have not had at all for Aboriginal women and their families. That is very important. We do have it in provincial law, but not for Aboriginal women. Access to legal aid is a matter of money, or lack of money. Also, in our province, the administration of legal aid services, which, luckily, is not your responsibility, is something about which you may wish to consider recommendations.

Does that answer your question?

**Senator Joyal:** Yes, but I am still at a loss to define a "matrimonial code." I am just thinking out loud.

The issue of legal assistance is a compelling one. There is the issue, as was raised by Ms. Nahanee, about arbitration when there is a conflict between an Aboriginal woman and the band that holds the capacity to transfer the certificate, and so on. We need an arbitrator in that type of instance; otherwise, we will simply maintain a discriminatory system against women.

There is the issue of shelter, which I think is important because we know from experience — Aboriginal and non-Aboriginal — about the difficult situation that exists when there is a breakdown in a marriage and there are children. This includes the matter of what kind of assistance we have to bring to the spouse who ends up with the responsibility, and the capacity to get the minimum amount of support to maintain the children, even though, as Ms. Nahanee has mentioned, the vast majority of Aboriginal people live with social assistance. Then, as you said, there is the issue of the rights of the children.

**Le sénateur Joyal:** Vous parliez de l'analyse du projet de loi C-7 fondée sur les sexes: la violence familiale; les problèmes de logement dans les réserves; et la nécessité d'ouvrir des refuges. Vous avez mentionné en passant le code matrimonial. Je voulais savoir ce que vous vouliez dire par code matrimonial, partant de votre expérience. Comment pouvons-nous régler ce problème ou trouver le genre de «solution» qui nous permettra de régler certains problèmes dont les témoins ont fait état aujourd'hui?

**Mme Fleming:** C'est peut-être par erreur que j'ai parlé de code matrimonial. Je ne suis pas sûre de ce que c'est.

Nous voulons que les femmes autochtones aient les mêmes recours que les femmes non autochtones, et que les femmes du nord et du sud du Manitoba et de Winnipeg aient accès aux mêmes services d'aide juridique pour cela. Nous demeurons indignées du fait que les terres ne sont pas enregistrées, et que tout ce que nous faisons dans le cadre de la loi provinciale est fondé sur notre système d'enregistrement des terres. Nous n'avons aucun recours parce que les certificats de possession ne comptent tout simplement pas. C'est le ministère des Affaires indiennes qui les a et c'est lui qui administre la succession des familles lorsque le mari est décédé; mais il n'y a rien pour la femme en cas de rupture du mariage. Nous voulons avoir ce recours et les mêmes droits pour les femmes.

Ce que vous avez dit plus tôt ce matin, et vous avez longuement parlé du bien-être des enfants en cas de dissolution du mariage, ce sont des choses que les femmes autochtones et leur famille n'ont jamais eues. Pourtant, c'est très important. Ces protections existent en droit provincial, mais pas pour les femmes autochtones. L'accès à l'aide juridique est une question d'argent, ou plutôt de manque d'argent. De même, dans notre province, l'administration des services d'aide juridique ne relève pas de votre responsabilité, et vous avez de la chance, et c'est peut-être une question à propos de laquelle vous voudriez peut-être faire des recommandations.

Est-ce que cela répond à votre question?

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais j'ai encore du mal à définir ce que serait un «code matrimonial». Je réfléchis simplement à voix haute.

La question de l'aide juridique est fondamentale. Il y a aussi la question de l'arbitrage, qui a été soulevée par Mme Nahanee, lorsqu'il y a conflit entre une femme autochtone et la bande qui est seule capable de transférer le certificat, et ainsi de suite. Nous avons besoin d'un arbitre dans ce genre de cas; autrement, nous allons simplement maintenir ce système de discrimination contre les femmes.

Il y a la question des refuges, qui est importante à mon avis, parce que nous savons d'expérience — et il s'agit aussi bien des Autochtones que des non-Autochtones — que la situation est difficile lorsqu'il y a rupture du mariage et qu'il y a des enfants. Il s'agit de savoir ici quel genre d'aide nous allons donner aux conjoints qui se retrouvent avec toute la responsabilité, et de la capacité d'obtenir un soutien minimal pour faire vivre les enfants, même si, comme l'a dit Mme Nahanee, la vaste majorité des Autochtones sont prestataires de l'aide sociale. Et puis il y a, comme vous l'avez dit, la question des droits des enfants.

This is a very important issue. If we are to address the overall issue of everything that is implied in a marriage that breaks up, we cannot ignore the status of the children. It was raised by Ms. Audette this morning, and mentioned by other witnesses, but it is an aspect that should be covered, too.

If we are to address the issue of matrimonial code in a fruitful and helpful way, we must not — as Ms. Nahanee and other witnesses have said — think that we have fixed the problem if we have addressed only one issue. We may have satisfied ourselves but, in fact, we have not done much to re-establish Aboriginal women on an equal footing with non-Aboriginal women.

I am thinking aloud about how we can make recommendations to the minister and to Parliament on a wider basis — beyond making amendments to the Indian Act — that might help to alleviate the situation?

**Ms. Fleming:** We have found that although the Indian Act provides for things such as registering lands in other areas, it is really up to each band whether they decide to take advantage of that or not. In our case, for land registration they definitely are not interested except for two bands. Therefore, it obviously needs to be stronger than that. One of the routes that we are seeing that afford some hope is the First Nations Land Management Act. I am not sure if it says "may" or "must," but it ought to say "must" if they are to go this way under the framework agreement. They must have provision in their codes for the division of matrimonial real property on the break up of a marriage or common-law relationship.

That is a starting point. After that, you want to be able to actually implement the provision. There must be more than just words and laws. There must be backup to help women and bands accomplish this. Only four out of the hundreds of bands have actually done that. One band has come up with a band code for matrimonial property rights that is quite good. Therefore, one might follow the progress of that and see if it actually works. That was a step in the right direction.

**Senator Jaffer:** As I understand it, the certificate of possession is given to the male, right? Then the issue that we are looking at is whether there should be exclusive possession of the house, and how that certificate of possession is divided. Is that what you were alluding to?

**Ms. Nahanee:** I was saying that most bands —as you can see, in Manitoba — do not use the certificate of possession any more. In British Columbia, they have stopped using them. I believe they have stopped using them because the chief and band council want to keep all the lands as communal lands. You do not even own the land. You can only use and possess the land; you can never have ownership. The certificate of possession, CP, gave the right to use and possess only, but the bands still think that is going too far so they will no longer even issue a certificate of possession. The CPs that exist are those that have been given out in the last 100 years and passed down through families.

This amendment that we are looking at would be a brand-new amendment, and it would only affect real landholders. Anyone who is not a landholder today will not be affected by any changes

C'est une question très importante. Si nous voulons véritablement examiner toutes les conséquences de la dissolution d'un mariage, nous devons nous pencher sur le statut des enfants. Mme Audette l'a soulevé ce matin, comme d'autres témoins; c'est un aspect auquel nous devons nous intéresser.

Si nous voulons étudier la question du code matrimonial de façon productive, il faut éviter de penser, comme l'a notamment indiqué Mme Nahanee, que la résolution d'un seul problème est suffisante. Nous serions alors peut-être satisfaits de notre travail, mais nous n'aurions pas beaucoup contribué à la diminution de l'écart qui existe entre les femmes autochtones et les autres.

Je me demande quelles recommandations globales, outre les modifications qui pourraient être apportées à la Loi sur les Indiens, nous pourrions faire au ministre et au Parlement afin d'améliorer la situation.

**Mme Fleming:** Dans la Loi sur les Indiens, il est question de l'enregistrement de terres dans d'autres contextes, mais c'est chaque bande, individuellement, qui décide si elle veut tirer parti de ces dispositions. Dans notre cas, seules deux bandes s'y intéressent. Par conséquent, il faut mettre en place des mesures plus robustes. La Loi sur la gestion des terres des Premières nations semble être prometteuse, par exemple. Je ne sais pas si on y traite de possibilités et d'obligations, mais il faudrait que ce soit des obligations dans l'accord-cadre. Il faut que le code comprenne des dispositions sur la répartition des biens immobiliers matrimoniaux lors de la dissolution d'un mariage ou d'une union de fait.

Ça, c'est le point de départ. Ensuite, il faut que les dispositions soient appliquées. Les textes de loi ne suffisent pas, il faut aider les femmes et les bandes à atteindre ces objectifs. Seules quatre des centaines de bandes y ont réussi. Il y a d'ailleurs une bande qui a élaboré un code de droits liés aux biens immobiliers matrimoniaux qui semble bien. Il serait donc intéressant de suivre l'évolution de cette affaire pour voir si le code est effectivement efficace. C'est un premier pas.

**Le sénateur Jaffer:** Si j'ai bien compris, le certificat de possession est donné aux hommes, n'est-ce pas? Il faut donc déterminer si la possession de l'habitation devrait être exclusive et comment il faudrait partager ce certificat. Est-ce à ça que vous vous liez en venir?

**Ms. Nahanee:** Je disais que la plupart des bandes, comme vous pourrez d'ailleurs le constater au Manitoba, n'utilisaient plus les certificats de possession. En Colombie-Britannique, on ne s'en sert plus du tout. Je pense que c'est parce que le chef et le conseil de bande veulent que toutes les terres soient communales. Il est interdit d'être propriétaire de terres; seules la jouissance et la possession sont permises. Le certificat de possession n'accordait d'ailleurs que cette jouissance et possession, mais les bandes ont trouvé que c'était déjà trop et refusent d'émettre des certificats de possession. Les certificats qui sont toujours en circulation ont été délivrés dans les cent dernières années et ont été transmis d'une génération à l'autre.

La modification qui nous intéresse est nouvelle et ne viserait que les détenteurs de biens immobiliers. Toute personne qui n'est pas actuellement détentrice de terres ne serait pas touchée par les

in the legislation. There are not a lot of those around so exclusive possession goes to the landholder. Interim possession only would affect families where one or both are the landholders. It is not going to affect every partnership in Indian country.

**Senator Jaffer:** When you were explaining the matter to Senator Joyal, you were talking about married couples. I understand that there is a majority of people who live common law on the reserves. Perhaps you can correct me if I am wrong. Were you specifically referring to married couples? Obviously, as you know, for common law in B.C., property rights do not apply to people living common law. I wanted your reflections on that.

**Ms. Nahanee:** That is true. We would not want the provincial standard in that case. We do not want the provincial standard if we do not like the provincial standard.

In respect of people living in common law relationships, I said that we should look at the amendments for estates. As my friend from Manitoba mentioned, you only get a right if someone dies. There is something wrong with that. Even for the people living in common law relationships, they have a right on reserve if their partner dies, if they have been in a relationship for one year only.

When you are looking at amendments here, look at what was done to the Indian estate regulations and see if you can do something comparable for living people — not just for the dead. There needs to be balance between the rights of a person in a common law relationship upon the death of a partner of one year, comparable to their right to division of matrimonial property after they have lived together in a relationship for one year. I say that because in British Columbia the person from a common law relationship off the reserve would not have any rights.

I would like to comment on the subject of legal aid. There are now fewer dollars going to legal aid. In any event funding from legal aid cannot be used for matrimonial property matters. It can use it if there is violence, it can be used in some custody cases if there is violence involved, but a person cannot go to the Legal Services Society and say that they want their half of the property. There is no eligibility for matrimonial property matters. If a person wants to do something they would need to look at that specifically.

Concerning the First Nations Land Management Act, you might want to talk to Barbara Findley about that legislation because we did sue the minister over that law as well. It is because of that lawsuit that matrimonial property is in that piece of legislation.

**Senator Chalifoux:** I would like your comments on what is happening with the First Nations Land Management Act. When it was passed, it appeared to be a good first step in defining the matrimonial property and also the division of matrimonial property. What is your comment on that whole bill?

modifications apportées à la loi. Comme il n'y a pas beaucoup de certificats, c'est le détenteur des terres qui en obtient la possession exclusive. La possession intérimaire ne visera que les familles où l'un ou l'autre ou les deux sont détenteurs de terres. Ce ne sont pas tous les couples indiens qui seraient visés.

**Le sénateur Jaffer:** Lorsque vous expliquez la situation au sénateur Joyal, vous parlez de couples mariés. D'après ce que j'ai pu comprendre, il y a une majorité d'unions de fait dans les réserves. Ai-je bien compris? Parlez-vous spécifiquement de couples mariés? En Colombie-Britannique, comme vous le savez, les droits à la propriété ne s'appliquent pas dans le cas des unions de fait. Qu'en pensez-vous?

**Mme Nahanee:** C'est vrai. Dans ce cas, on ne voudrait pas que la norme provinciale s'applique. On ne veut pas de la norme provinciale si on la trouve inappropriée.

Pour ce qui est des unions de fait, j'ai dit qu'il faudrait modifier les dispositions relatives à la succession. Comme l'a mentionné mon amie du Manitoba, on ne bénéficie d'un droit que s'il y a décès. Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond. Même les conjoints de fait qui vivent dans les réserves ont des droits si leur conjoint décède; il suffit pour cela que leur relation ait duré au moins un an.

Lors de votre étude des modifications, inspirez-vous de ce qui a été fait dans le cadre des règlements sur la succession des Indiens; il faut penser aux personnes vivantes, pas seulement aux morts. Il faut qu'il y ait un équilibre entre les droits des conjoints de fait qui forment un couple depuis un an lors du décès d'un des conjoints et les droits en matière de partage des biens immobiliers matrimoniaux d'un couple ayant vécu ensemble pendant un an. Il est important de préciser qu'en Colombie-Britannique les conjoints de fait vivant à l'extérieur des réserves n'ont aucun droit.

J'aimerais maintenant aborder l'aide juridique. Les sommes d'argent qui y sont réservées ont diminué. Mais de toute façon, cette source ne peut pas financer la résolution de problèmes de biens matrimoniaux. On peut avoir recours à l'aide juridique dans des cas de violence ou des affaires de garde s'il y a des victimes de violence, mais on ne peut pas faire appel à l'aide juridique pour faire valoir ses droits à sa moitié d'un bien immobilier donné. La Société d'aide juridique n'est pas responsable des questions de biens immobiliers matrimoniaux. Il faudra donc étudier cet aspect pour faire avancer les choses.

Pour ce qui est de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, je vous encourage à prendre contact avec Barbara Findley parce que nous avons traduit le ministre en justice en raison de cette loi. C'est grâce à cette affaire que les biens immobiliers matrimoniaux figurent dans ce texte de loi.

**Le sénateur Chalifoux:** Que pensez-vous de l'évolution de la Loi sur la gestion des terres des premières nations? Quand elle a été adoptée, on considérait que c'était une bonne tentative de définition des biens immobiliers matrimoniaux ainsi que de leur partage. Que pensez-vous de cette loi globalement?

**Ms. Nahanee:** As you know, when the bill started there was nothing in it about matrimonial property. Because of the *BCNWS* case, the minister made it a requirement that a band deal with it.

With respect to the environment, the minister required the First Nations — and there are only 14 of them — to meet a standard. They cannot have just any environmental law. As for matrimonial property, we said that they should set a standard that they must meet. Then, at least the division of property would fall under provincial law. If they are doing at least that much, then that is an improvement over the nothing that is in place right now.

**Senator Chalifoux:** Another one, too, is the Nisga'a agreement. When the Nisga'a agreement was signed, there was a lot of debate regarding matrimonial property and the inclusion of women and children. That act stated that from its passing to the present, provincial laws would supersede anything else in it. As a result, women now have the right to proceed under the Human Rights Act in B.C. to deal with the division of property and other issues. Do you know anything about that? If you do, what do you think about it?

**Ms. Nahanee:** No, I do not really know anything about that agreement.

**Senator Chalifoux:** They can use the human rights provisions.

**Ms. Nahanee:** That is a good thing. However, if the family relations legislation in British Columbia cannot be imposed upon them through the Nisga'a agreement, then they are in the same situation as the rest of us.

**Senator Chalifoux:** Would you respond to this committee regarding the Nisga'a agreement and the First Nations Land Management Act? Would you say that that is a beginning, or would you ask us to reconsider it, or to make recommendations?

**Ms. Nahanee:** We want you to make recommendations with respect to the First Nations Land Management Act since that legislation is in place. There are 14 bands involved. If there are another 50 that want to get involved, then perhaps the committee could oversee what is going on with respect to that legislation to ensure that the matrimonial property rights are at a standard similar to that of the provinces.

**Senator Chalifoux:** I would like to thank Elder Peters for appearing here today and for suggesting that a small prayer be said. In dealing with our children and our grandchildren, it is important that we consider the greater power of our Creator when we are debating and deliberating.

I wish to welcome our Alberta representative. You, young lady, are the future. We older people welcome you coming onboard and fighting for the rights. Thank you very much.

**Senator LaPierre:** Did you say that you have a golf course?

**Mme Nahanee:** Comme vous le savez, au début, le projet de loi n'avait aucune disposition sur les biens immobiliers matrimoniaux. C'est par suite de l'affaire *BCNWS* que le ministre a exigé que les bandes traitent de la question.

Prenons l'exemple de l'environnement. Le ministre a décidé que les Premières nations — il n'y en a que 14 — seraient tenues de respecter une norme. Elles ne peuvent pas adopter n'importe quelle loi environnementale. Pour les biens immobiliers matrimoniaux, nous avons recommandé qu'une norme soit établie. Alors, la répartition des biens immobiliers serait de compétence provinciale. Ce serait toujours mieux que ce qui existe actuellement, à savoir rien du tout.

**Le sénateur Chalifoux:** Il y a aussi l'Accord Nisga'a. Lors de la signature de cet accord, les questions de biens immobiliers matrimoniaux et de l'inclusion des femmes et des enfants ont beaucoup été débattues. D'après ce texte législatif, les lois provinciales auraient préséance sur tout autre texte, et ce, à partir de son adoption. Ainsi, les femmes ont maintenant le droit d'invoquer les dispositions de la Human Rights Act en Colombie-Britannique pour régler diverses questions, notamment la répartition des biens immobiliers. Êtes-vous au courant? Dans l'affirmative, qu'en pensez-vous?

**Mme Nahanee:** Non, je ne suis pas vraiment au courant de cet accord.

**Le sénateur Chalifoux:** Il est possible d'avoir recours aux dispositions relatives aux droits de la personne.

**Mme Nahanee:** C'est bien. Par contre, si la loi régissant les relations familiales en Colombie-Britannique ne peut pas être imposée par le biais de l'Accord Nisga'a, alors elles se retrouvent dans la même situation que nous.

**Le sénateur Chalifoux:** Voudriez-vous répondre à notre comité en ce qui concerne l'Accord Nisga'a et la Loi sur la gestion des terres des premières nations? Selon vous, est-ce un début, voudriez-vous que nous y réfléchissions de nouveau ou que nous fassions des recommandations?

**Mme Nahanee:** Nous voulons que vous fassiez des recommandations à propos de la Loi sur la gestion des terres des premières nations puisque cette loi est déjà en vigueur. Elle concerne 14 bandes. S'il y en a encore 50 qui veulent être concernées, votre comité pourrait peut-être s'informer sur cette loi pour veiller à ce que la norme concernant les droits sur les biens matrimoniaux soit analogue à celle des provinces.

**Le sénateur Chalifoux:** J'aimerais remercier Mme Peters d'être venue et d'avoir suggéré une petite prière. Quand il s'agit de nos enfants et de nos petits-enfants, il importe dans nos débats et nos délibérations d'invoquer notre Créateur.

Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à notre représentante de l'Alberta. Jeune fille, vous êtes notre avenir. Nous, les anciens, vous accueillons à bras ouverts pour poursuivre le combat pour nos droits. Merci beaucoup.

**Le sénateur LaPierre:** Vous avez dit que vous avez un terrain de golf?

**Ms. Lightning:** Yes.

**Senator LaPierre:** Does it belong to you?

**Ms. Lightning:** It belongs to the corporation.

**Senator LaPierre:** Of which you are a shareholder.

**Ms. Lightning:** The chief and council are.

**Senator LaPierre:** Do you get much money from it?

**Ms. Lightning:** I get nothing.

**Senator LaPierre:** Why are they robbing you?

**Ms. Lightning:** That is my exact question.

**Senator LaPierre:** These thieves should be arrested.

Even if we make recommendations until doomsday, we will not be able to alter the Indian Act for quite some time because most bands — run by men, as far as women are concerned — will oppose it. They will use the mantle of custom, nationhood, and “Canada is imposing its will again.” All of these are the refuge of scoundrels. Nevertheless, it will continue.

Can we recommend that there be a preamble to the Indian Act that may declare the need to correct it? In the meantime, bands could be ordered, within the shortest possible period of time, to alter every custom or tradition in favour of the Charter of Rights and Freedoms, and of the full rights of women? That is my first point.

Second, I find it difficult to believe that if you own this land communally that this thing you call a certificate of possession should not grant an inalienable right to every person who belongs to that tribal family from the moment of their birth. Is that valid or am I dreaming in colour?

**Ms. Lightning:** I would say you are probably dreaming in colour.

**Senator LaPierre:** It is not the first time.

**Ms. Lightning:** I had never heard of a certificate of possession until Elizabeth Fleming started to draft her paper and gave it to me in draft form. I said, “I have to learn more about a certificate of possession.” I live in a band-owned house in which an employee was living prior. He was the greens keeper on the golf course. At the time I moved into the house, I was living in my car. I had nowhere to go. Someone said, “The house is vacant. I know it is a band house. We will move you right in.” That is how I gained access to the house. I had made my request in writing and in person to the chief going back to 1997. I did not get this house until I saw it was vacant and moved into it on my own.

**Senator LaPierre:** You took possession of your property. I love that. Thank you, Madam Chair.

**Mme Lightning:** Oui.

**Le sénateur LaPierre:** Est-ce qu'il est à vous?

**Mme Lightning:** Il est à la société.

**Le sénateur LaPierre:** Dont vous êtes actionnaire.

**Mme Lightning:** Le chef et le conseil.

**Le sénateur LaPierre:** Est-ce que cela vous rapporte quelque chose?

**Mme Lightning:** Rien du tout.

**Le sénateur LaPierre:** Pourquoi est-ce qu'ils vous volent?

**Mme Lightning:** C'est exactement la question que je pose.

**Le sénateur LaPierre:** Ces voleurs devraient être arrêtés.

Même si nous continuons à faire des recommandations jusqu'au jugement dernier, nous n'arriverons pas à modifier avant longtemps la Loi sur les Indiens car la majorité des bandes — dirigées par des hommes, comme les femmes le savent bien — s'y opposeront. Ils se draperont dans le manteau des coutumes, de la nation et du «encore une fois le Canada impose sa volonté». Tous ceux qui servent d'excuses aux canailles. Ce n'est pas demain qu'on en verra la fin.

Pouvons-nous recommander qu'un préambule à la Loi sur les Indiens déclare la nécessité? Entre-temps, on pourrait ordonner aux bandes, dans les délais les plus courts, de modifier toutes les coutumes ou traditions en faveur de la Charte des droits et libertés et des droits pleins et entiers des femmes? C'est mon premier point.

Deuxièmement, j'ai du mal à croire que si vous détenez cette terre en communauté que cette chose que vous appelez un certificat de possession n'accorde pas un droit inaliénable à toute personne qui appartient à cette famille tribale dès sa naissance. Est-ce un argument valable ou est-ce que je rêve en couleur?

**Mme Lightning:** Vous rêvez probablement en couleur.

**Le sénateur LaPierre:** Ce n'est pas la première fois.

**Mme Lightning:** Je n'avais jamais entendu parler de certificat de possession jusqu'à ce que Elizabeth Fleming commence à rédiger son document et qu'elle m'en ait donné la première ébauche. Je me suis dit: «Il faut que j'en apprenne plus sur ces certificats de possession». Je vis dans une maison appartenant à la bande dans laquelle un employé vivait avant moi. C'était le gardien du terrain de golf. Quand je me suis installée dans cette maison, je vivais jusqu'alors dans ma voiture. Je n'avais pas de domicile. Quelqu'un m'a dit: «Cette maison est libre. Je sais qu'elle appartient à la bande. Nous allons vous y installer». C'est comme cela que je me suis installée dans cette maison. J'avais fait une demande par écrit et en personne au chef dès 1997. Je n'ai eu cette maison que lorsque je me suis aperçue qu'elle était libre et que je m'y suis installée de mon propre chef.

**Le sénateur LaPierre:** Vous avez pris possession de votre bien. J'adore. Merci beaucoup, madame la présidente.

**Senator Jaffer:** I want to thank all of you for being here. The challenge we have is, generally, we are hearing two opinions. One is to leave it to the bands. This morning we started with leaving it to the individual bands. They will decide on how it is done and be culturally sensitive. Obviously, we want to be culturally sensitive, but we need to do something as well.

Perhaps Elder Peters or Ms. Nahanee can explain something to me. How do we deal with this issue? Some presenters are saying, "Be culturally sensitive and let the bands decide." Then we had the most powerful testimony from Ms. Lightning about the challenges she faces. It is tough. Whichever way we go we will be criticized. That is fine. Criticism is good. It is a challenge that we face. We want to be respectful, yet we want all women in Canada to be equal. That is our challenge.

**Ms. Nahanee:** I would give a caution. With respect to being culturally sensitive, you have to accept that we are living in your world. I refer not only to us as First Nations. Everybody who has immigrated to Canada is living in Canada subject to Canadian law. They benefit from the Charter of Rights and Freedoms. They benefit from the human rights laws of this country. They benefit from all the international covenants that Canada has signed with the United Nations. We want that same benefit.

We do not want you to disregard totally the culture of the First Nations.

**Senator LaPierre:** Yet we might have to.

**Ms. Nahanee:** You have to remember that we have been living subject to your laws from the beginning and that will not change tomorrow.

**Senator LaPierre:** The laws are not dictating this terrorism under which you are living.

**Ms. Nahanee:** We are living under that law, but we would like you to make it better.

**Senator LaPierre:** Would that alter significantly your tribal customs? I am sorry; we are told essentially that these take precedence on Canadian law. This is Canada and this is you. Therefore, our hands are tied. I do not see how it is possible for us to repair, only through the Indian Act, the great damage that is done to your human rights every day.

The Indian Act is only one element of abuse. There is another element that abuses your rights, which is, if I understand correctly, part of your native traditions, part of the male dominated, patriarchal society that has been exposed there. Therefore, how can I deal with this?

**The Chairman:** It was the men who told us to not butt too much into the Indian customs.

**Senator LaPierre:** There you are. Are you telling me that I must get both abusers out of your life?

**Le sénateur Jaffer:** Je tiens à vous remercier toutes d'être ici. Le problème c'est que d'une manière générale, nous entendons deux opinions différentes. La première est de laisser aux bandes le soin de régler la question. Ce matin, nous avons commencé en proposant de laisser régler cette question par chaque bande individuellement. C'est à elles d'en décider sur la base de leur sensibilité culturelle. Il est évident, que nous voulons respecter ces sensibilités culturelles mais il faut aussi faire quelque chose.

Mme Peters ou Mme Nahanee peuvent peut-être m'expliquer quelque chose. Comment régler cette question? Certains témoins nous disent: «Respectez les sensibilités culturelles et laissez les bandes décider». Puis nous avons des témoignages éloquents comme celui de Mme Lightning sur les problèmes auxquels elle est confrontée. C'est difficile. Quoi que nous fassions, nous serons critiqués. J'accepte. La critique est une bonne chose. À nous de relever le défi. Nous voulons respecter les sensibilités culturelles, mais en même temps nous voulons que toutes les femmes au Canada soient égales. À nous de relever ce défi.

**Mme Nahanee:** Un petit conseil. À propos des sensibilités culturelles, il faut accepter que nous vivons dans votre monde. Nous ne sommes pas seulement membres des Premières nations. Tous les immigrants au Canada y vivent selon la loi canadienne. Ils bénéficient de la Charte des droits et libertés. Ils bénéficient de la législation sur les droits de la personne du pays. Ils bénéficient de toutes les conventions internationales que le Canada a signées avec les Nations Unies. Nous voulons la même chose.

Nous ne voulons pas d'un rejet total de la culture des Premières nations.

**Le sénateur LaPierre:** C'est peut-être inévitable.

**Mme Nahanee:** N'oubliez pas que nous vivons sous vos lois depuis le début et que cela ne changera pas demain.

**Le sénateur LaPierre:** Cette loi n'impose pas le joug de ce terrorisme sous lequel vous vivez.

**Mme Nahanee:** C'est la loi, mais nous aimerais que vous l'amélioriez.

**Le sénateur LaPierre:** Est-ce que cela changerait profondément vos coutumes tribales? Je m'excuse, mais en gros, on nous dit que ces coutumes ont la présence sur la loi canadienne. C'est le Canada et c'est vous. En conséquence, nous avons les mains liées. Je ne vois pas comment réparer, sauf par la Loi sur les Indiens, l'abus quotidien de vos droits humains.

La Loi sur les Indiens n'est qu'une composante de cet abus. Il y a un autre élément d'abus qui, si j'ai bien compris, est inhérent à vos traditions autochtones, inhérent à cette société patriarcale, dominée par les hommes à laquelle vous appartenez. Qu'est-ce que je peux y faire?

**La présidente:** Ce sont les hommes qui nous ont demandé de ne pas retoucher aux coutumes indiennes.

**Le sénateur LaPierre:** Nous y voilà. Me demandez-vous de vous débarrasser de ces deux éléments?

**Ms. Nahanee:** No. When I talked to the president of the B.C. Native Women before I came here, she said that the Aboriginal tradition that they know is that the matrimonial home would go to the woman. The children and the home go to the woman. According to our custom, you could amend the law to give everything to the woman. However, if you want compromise, then we will split it in half with the men.

**Senator LaPierre:** I do not want to compromise. There are no compromises on human rights — neither religion, sovereignty, nor custom can interfere with a person's human rights.

**The Chairman:** On that note, colleagues, we will have to close this part of our hearings today. Thank you so much. I wish we had another two hours to go on. Unfortunately, we have another group who is waiting to appear.

**Ms. Lightning:** Could we close with a prayer since we did not begin with one?

**Ms. Peters:** I will do a very short one. I am newly retired as the Aboriginal Healing Foundation as an elder.

[*Prayer*]

**The Chairman:** We will now hear from Ms. Gina Dolphus of the Native Women's Association of the N.W.T. Ms. Dolphus, please proceed.

**Ms. Gina Dolphus, President, Native Women's Association of the NWT:** I am the President of the Native Women's Association of the Northwest Territories. I gave copies of my report to the Clerk of the Committee.

The Native Women's Association of the Northwest Territories represents Aboriginal women of the Eastern and Western Arctic. The six regions of the Northwest Territories include 33 communities with a total of 41,389 people. The eight official languages of the Northwest Territories are: Cree, Chipewyan, Inuvialuit, Dogrib, Slavey, Gwich'in, English and French. First Nations, Inuit and Métis make up 51 per cent the territorial population. I am from North Slavey in the Sahtu region. First Nation Inuit and Métis make up 51 per cent of territorial population.

Though we have only one reserve, Hay River, more than 90 per cent of the population outside of the capital city of Yellowknife is Aboriginal. Most of our communities incorporate traditional practices such as hunting, fishing, trapping, drumming and beading arts and crafts in our daily lives. Due to the large percentage of Aboriginal representation in the Northwest Territories, territory leadership and decision-makers include 17 MLAs in the territorial governments, 29 Dene chiefs and one MP.

In the mid-1970s, the Northwest Territories were poised for a change from the promise of pipelines, roads and government expansion. Communities were growing rapidly and local governments were becoming entrenched. At the time, it was clear to Aboriginal women throughout the Northwest Territories

**Mme Nahanee:** Non. J'ai parlé tout à l'heure à la présidente de la B.C. Native Women Association et elle m'a dit que pour elle, selon leurs traditions autochtones, la maison matrimoniale doit aller à la femme. Les enfants et la maison sont à la femme. Conformément à notre coutume, vous pourriez modifier la loi et tout donner à la femme. Cependant, si vous voulez un compromis, nous pouvons diviser en deux avec les hommes.

**Le sénateur LaPierre:** Je ne veux pas de compromis. En matière de droits humains il n'y a pas de compromis — ni la religion, ni la souveraineté ni la coutume ne peuvent avoir priorité sur les droits de la personne.

**La présidente:** Sur cette note, chers collègues, nous allons devoir mettre fin à cette partie de notre audience. Merci beaucoup. Je souhaiterais que nous ayons encore deux heures à vous accorder. Malheureusement, nous avons encore un autre groupe qui attend de comparaître.

**Mme Lightning:** Pourrions-nous terminer par une prière puisque nous n'avons pas commencé par une prière?

**Mme Peters:** Elle sera très courte. Je viens de prendre ma retraite de poste d'aînée de la Fondation autochtone de guérison.

[*Prière*]

**La présidente:** Nous entendrons maintenant Mme Gina Dolphus de la Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest. Madame Dolphus, je vous en prie.

**Mme Gina Dolphus, présidente, Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest:** Je suis la présidente de la Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest. J'ai donné des exemplaires de mon exposé à la greffière du comité.

La Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest représente les femmes autochtones des régions est et ouest de l'Arctique. Les six régions des Territoires du Nord-Ouest incluent 33 collectivités pour un total de 41 389 personnes. Les huit langues officielles des Territoires du Nord-Ouest sont: le cri, le chipewyan, l'inuvialuit, le dogrib, le slave, le gwach'in, l'anglais et le français. Les Premières nations, les Inuits et les Métis représentent 51 p. 100 de la population territoriale. Je suis de North Slavey dans la région de Sahtu. Les Premières nations, les Inuits et les Métis représentent 51 p. 100 de la population du territoire.

Bien que nous n'ayons qu'une réserve, Hay River, plus de 90 p. 100 de la population à l'extérieur de la capitale Yellowknife est autochtone. La chasse, la pêche, le piégeage, le tambourinage, le perlage et la broderie sont des pratiques traditionnelles quotidiennes dans la majorité de nos communautés. À cause du fort pourcentage de représentation autochtone dans les Territoires du Nord-Ouest, les dirigeants et les décideurs du territoire incluent 17 députés territoriaux, 29 chefs dénés et un député fédéral.

Au milieu des années 70, la situation des Territoires du Nord-Ouest a changé avec la promesse de pipelines, de routes et de rôle gouvernemental accru. Les communautés croissent rapidement et les gouvernements locaux prennent de la puissance. À l'époque, les femmes autochtones des Territoires du Nord-Ouest se sont

that social and cultural issues were not the concern of industry or governments. Prospects and the impacts of change encouraged Aboriginal women to organize and work collectively to have their voices heard. In 1976, Aboriginal women began to work toward an organization that would give them a collective voice on their concerns. Two years later, on March 15, 1978, the Native Women's Association of the NWT was registered as a territorial non-profit organization under the Society Act of the Northwest Territories.

Over the past 25 years, the lives of territorial Aboriginal women have changed. Some changes have been positive. Aboriginal women run our schools, teach our children, nurse our ill, lead and counsel our people, and serve our communities in many other ways. Other changes have not been positive in the Northwest Territories. Aboriginal women endured incredibly high rates of abuse, violence, poverty and poor health. Celebrating the positive and overcoming the negative changes and circumstance in the lives of Aboriginal women and their families continue to shape the work of the Native Women's Association of the Northwest Territories today.

This presentation is a brief summary of our position on the importance of addressing the current gap in legislative governance over the division of matrimonial real property on reserve and how resolution can influence leaders and decision-makers in the Northwest Territories with a positive outcome for Aboriginal women. In this paper, the historical and legislative contacts are based on the review of the discussion paper "Matrimonial Real Property On Reserve" and discussions and recommendations are drawn from the needs and realities of Aboriginal families in the Northwest Territories.

I will speak to historical and background legislation. When I ask a Slavey man of the Sahtu region about matrimonial real property and the dissolution of a marriage, he said, "Do you know what happened traditionally?" He told me that the woman would put her spouse's things outside of the teepee. In that way, the whole community knew that the relationship was over.

If we look at the origins of the Indian Act, it is evident that the assimilation of First Nations people was, at best, the goal. There is no consideration for traditional First Nations governance or practice. Land use and land entitlement took on the European settlers' practice of land ownership. Across Canada, people living off reserve were claiming land as their own and Canadian matrimonial real property legislation was born.

In 1876, Canadian women were not yet emancipated and, according to the Indian Act of the same year, an Indian man was not even a Canadian. While First Nations men were deemed

clairement rendu compte que les questions sociales et culturelles n'intéressaient ni l'industrie ni les gouvernements. Cette perspective et l'impact des changements ont encouragé les femmes autochtones à s'organiser et à travailler ensemble pour faire entendre leurs voix. En 1976, les femmes autochtones ont commencé à créer une organisation qui leur donnerait une voix collective. Deux ans plus tard, le 15 mars 1978, la Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest a été enregistrée comme organisation territoriale à but non lucratif, conformément à la Loi sur les sociétés des Territoires du Nord-Ouest.

Au cours des 25 dernières années, la vie des femmes autochtones des Territoires a changé. Certains changements ont été positifs. Ce sont des femmes autochtones qui dirigent nos écoles, qui enseignent à nos enfants, qui soignent nos malades, qui conseillent nos populations et qui servent nos collectivités de bien d'autres façons. D'autres changements n'ont pas été positifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Le taux de femmes autochtones victimes d'abus, de violence, de pauvreté et de mauvaise santé est incroyablement élevé. Capitaliser le positif et lutter contre le négatif dans la vie quotidienne des femmes autochtones et de leur famille continue à être la mission que s'est fixée la Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest.

Cet exposé est un bref résumé de notre position sur l'importance de combler positivement pour les femmes autochtones la lacune de la loi qui régit le partage des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Dans cet exposé, nos références historiques et législatives se fondent sur l'étude du document de travail intitulé «Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» et nos recommandations s'appuient sur les besoins et les réalités des familles autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest.

Je commencerai par un récapitulatif historique et législatif. Lorsque j'ai demandé à un homme de Slavey de la région de Sahtu ce qu'il pensait des biens immobiliers matrimoniaux et des conséquences en cas de dissolution d'un mariage, il m'a répondu: «Vous savez comment ça se passait autrefois, traditionnellement? La femme prenait les affaires de son conjoint et les mettait dehors à l'extérieur du tipi. Ainsi, tout le monde savait qu'entre eux deux, c'était fini».

Quand on considère les origines de la Loi sur les Indiens, il est évident que l'objectif, au mieux, c'était l'assimilation des peuples des Premières nations. Il n'était absolument pas question de respect de gouvernance ou de pratiques traditionnelles des Premières nations. C'est le principe de propriété foncière des colons européens qui a dicté l'utilisation des terres et le droit aux terres. Aux quatre coins du Canada, les gens qui vivaient hors réserve voulaient pour eux-mêmes ces terres et c'est ainsi que sont nées les lois sur les biens immobiliers matrimoniaux.

En 1876, les Canadiennes n'étaient pas encore émancipées, et conformément à la Loi sur les Indiens de la même année, un Indien n'était même pas un Canadien. Quand les hommes des

second-class citizens, First Nations women and children were invisible. Given this context, it is no wonderer that the Indian Act does not address family issues such as matrimonial real property.

Knowing that the Indian Act neither recognizes First Nations law-making authority over matrimonial real property nor addresses law-making authority in respect to situations of family violence. A precedent has been set for subsequent decision-making by both Aboriginal and non-Aboriginal leaders.

Land management for Aboriginal people of the Northwest Territories is governed under the Indian Act, the First Nations Land Management Act and self-government agreements. Community legislation varies in each region and is based on treaty agreements and current First Nations-Crown agreements. Essentially, the First Nations Land Management Act and self-government agreements are by-products of the Indian Act.

Next, I will speak to the discussion and recommendations. The Northwest Territories Sixth Session, Fourteenth Legislative Assembly of the NWT is presently adopting Bill 21 in respect of the family violence protection act. This bill will establish a simple procedure for application to a designated justice for an emergency protection order to protect a person from family violence.

Within the bill, in regard to matrimonial property, it states under section 4(3) that:

An emergency protection order may contain any or all of the following provisions:

(b) a provision granting the applicant exclusive occupation of a residence;

(c) a provision directing a peace officer, immediately or within a specified period of time, to remove the respondent from the residence;

(d) a provision directing a peace officer, within a specified period of time, to accompany the applicant, respondent or other specified person to a residence or other location and to supervise the removal of the belongings;

(e) a provision granting the applicant or respondent temporary possession and exclusive use of specified personal property;

(f) a provision restraining the respondent from taking, converting, damaging or otherwise dealing with property in which the applicant has an interest.

This bill does not affect the property ownership. Under section 13, it states:

Premières nations étaient considérés comme des citoyens de deuxième classe, les femmes et les enfants des Premières nations n'existaient même pas. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la Loi sur les Indiens ne parle même pas de questions familiales comme les biens immobiliers matrimoniaux.

La Loi sur les Indiens ne reconnaît aucun pouvoir de législation aux Premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux, pas plus qu'elle ne leur reconnaît de pouvoirs en matière de violence familiale. C'est un précédent qui a été créé à la fois par les dirigeants autochtones et non autochtones.

La gestion des terres des Autochtones des Territoires du Nord-Ouest est régie par la Loi sur les Indiens, la Loi sur la gestion des terres des premières nations et les accords d'autonomie gouvernementale. Les législations communautaires varient d'une région à l'autre et sont fondées sur des accords de traité et des accords entre la Couronne et les Premières nations. En gros, la Loi sur la gestion des terres des premières nations et les accords d'autonomie politique sont des dérivés de la Loi sur les Indiens.

Passons aux propositions et aux recommandations. La sixième session de la quatorzième législature des Territoires du Nord-Ouest examine actuellement le projet de loi 21, Loi sur les mesures de protection contre la violence familiale. Selon ce projet de loi, une simple procédure suffira pour demander à ce qu'un officier de justice soit désigné pour protéger une victime de violence familiale.

Le projet de loi, en matière de biens immobiliers matrimoniaux, stipule au paragraphe 4(3) ce qui suit:

L'ordonnance de protection d'urgence peut contenir l'une ou l'autre ou la totalité des dispositions qui:

b) accordent au requérant la possession exclusive de la résidence;

c) ordonnent à un agent de la paix de faire sortir, immédiatement ou au cours d'une période déterminée, l'intimé de la résidence;

d) ordonnent à un agent de la paix d'accompagner, au cours d'une période déterminée, le requérant, l'intimé ou la personne désignée, à la résidence ou à tout autre endroit pour surveiller l'enlèvement des effets personnels;

e) accordent au requérant ou à l'intimé la possession temporaire et la jouissance exclusive des biens meubles déterminés;

f) empêchent l'intimé de prendre, de transformer ou d'endommager un bien dans lequel le requérant détient un intérêt ou d'agir de toute autre façon à l'égard de ce bien.

Ce projet de loi ne touche pas à la propriété du bien. L'article 13 stipule:

An emergency protection order or a protection order does not in any manner affect the title to or an ownership interest in any real or personal property jointly held by the applicant and respondent or solely held by one of them.

Family violence in the Northwest Territories is five times the national average. Heavy alcohol consumption is double the national average. Our communities face high rates of suicide, teen pregnancies and illiteracy, all of which have adverse consequences on the family and the stability of a matrimonial home. A legacy of colonization and legislative isolation has brought us a unique hybrid of traditional pride and Crown policy in the Northwest Territories. At this time, when our nations are negotiating First Nations land management and receiving self-government, the legacy of the Indian Act in the domestic arena needs to be addressed. For these reasons, the Native Women's Association of the Northwest Territories makes the following five recommendations:

(1) Recommendation on education: That Aboriginal women are educated on their rights and responsibilities when entering a matrimonial relationship, specifically entitlement to matrimonial real property such as a certificate of possession or other such deed.

(2) Recommendation on family violence: That the Family Violence Protection Act be recognized when dealing with family violence.

(3) Recommendation on matrimonial property rights under the Indian Act: That the Indian Act be amended in such a way that the rights of Aboriginal women living on reserve are protected, and equality is ensured in family issues such as matrimonial real property.

(4) Recommendation on matrimonial property rights under the First Nations Land Management Act: That the First Nations Land Management Act is amended in such a way that the band councils protect the matrimonial property rights of First Nations people to the same extent as provincial matrimonial property laws.

(5) Recommendation on matrimonial property rights under self-government agreements: That self-government agreements guarantee the gender equality that is stated in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, specifically in regards to matrimonial property rights.

I hope and wish every one of you have listened to the words that I have said today in my presentation, not only for now but for the future. I would like to thank the Chair and the Senate. I am a Dene woman and treaty beneficiary. I have inherent rights of the native women of the Northwest Territories. Thank you.

Une ordonnance de protection d'urgence ou une ordonnance de protection n'a aucune incidence sur le titre ou le droit de propriété dans un bien meuble ou immeuble détenu conjointement par le requérant et l'intimé ou par l'un d'eux uniquement.

La violence familiale dans les Territoires du Nord-Ouest est cinq fois supérieure à la moyenne nationale. La consommation d'alcool est deux fois supérieure à la moyenne nationale. Nos communautés doivent faire face à des taux de suicide élevés, à des problèmes de grossesse chez les adolescentes, à des problèmes d'analphabétisme, toutes des choses qui ont des conséquences néfastes sur la famille et sur la stabilité des foyers matrimoniaux. La tradition coloniale et l'isolement législatif ont donné naissance à un mélange unique de fierté traditionnelle et de politiques de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest. Alors que nos nations sont en train de négocier des accords de gestion des terres des Premières nations et d'autonomie politique, il faut trouver un remède aux séquelles de la Loi sur les Indiens. Pour ces raisons, la Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest fait les cinq recommandations suivantes:

1) L'éducation: Que les femmes autochtones soient éduquées sur leurs droits et leurs responsabilités lorsqu'elles entrent dans une relation matrimoniale, tout particulièrement sur leurs droits en matière de biens immobiliers matrimoniaux — certificat de possession ou autres actes de ce genre.

2) Violence familiale: Que la Loi sur les mesures de protection contre la violence familiale soit appliquée lorsqu'il y a violence familiale.

3) Droits sur les biens matrimoniaux dans la Loi sur les Indiens: Que la Loi sur les Indiens soit modifiée de façon à ce que les droits des femmes autochtones vivant dans des réserves soient protégés et que l'égalité soit garantie dans les questions familiales telles que les biens immobiliers matrimoniaux.

4) Droits sur les biens matrimoniaux en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations: Que la Loi de la gestion des terres des Premières nations soit modifiée de telle façon que les conseils de bande protègent les droits sur les biens matrimoniaux des membres des Premières nations comme le font les lois provinciales régissant les biens matrimoniaux.

5) Les droits sur les biens matrimoniaux en vertu des accords d'autonomie gouvernementale: Que les accords d'autonomie gouvernementale garantissent l'égalité des sexes comme la garantit la Charte canadienne des droits et libertés, tout particulièrement au niveau des biens matrimoniaux.

J'espère et je souhaite que vous avez toutes et tous écouté ce que j'avais à dire aujourd'hui, non seulement pour maintenant mais pour l'avenir. J'aimerais remercier votre présidente et le Sénat. Je suis une Dénée et je bénéficie des droits issus des traités. J'ai des droits inhérents en tant qu'Autochtone des Territoires du Nord-Ouest. Merci.

**The Chairman:** We now have Ms. Pierre. Please proceed.

**Ms. Marlene Pierre, Board Member, Ontario Native Women's Association:** I have also held various positions with the Native Women's Association of Canada. I was president of that organization on several occasions. I have also resided as president of the Ontario Native Women's Association. I describe myself as a "homegrown" lady. I established, in my own community, the women's group there, and was responsible for the development of women's groups in my region, as well as establishing the first Aboriginal shelter in Ontario in Thunder Bay.

I have taken a lot of criticism and heat because of my honesty and clarity in describing the conditions of Aboriginal women and children and all the families, especially during a very controversial awakening that was launched by my association when we broke the report entitled "Breaking Free," which was a report on family violence in Ontario.

The Ontario Native Women's Association was established in 1971 to represent Aboriginal women — Metis, First Nations and Inuit — in the Province of Ontario. We work to improve the livelihood and living conditions of women and their families, relating to the economic, social and political well-being for both on and off reserve. We have used that term "on and off reserve" since the beginning of our association, because status women had to leave reserves for a number of reasons, mostly economic and for their protection.

We have struggled as women leaders for over 30 years, searching for answers that would address our unique political relationship within our communities and also within the broader context of Canadian society. At the same time, we had to deal with the disarray and dysfunction of our families in the broader society. We were forced to be quiet while we lived in our own communities. We were forced to be quiet because if we were not, we would get beaten. There were many times when our children were also subjected to the abuse that was caused by alienable forces such residential schools. We learnt well from the dysfunction that that has caused.

Today, we still have to contend with what is now known as "lateral dysfunctional violence" toward us — not only by our own families and relatives and other community members. We also have to live with the discrimination and racism and the systemic violence.

I spoke earlier of the report called "Breaking Free." It was an astounding moment when we broke that report to the public right across Canada. That report revealed that eight out of 10 — although many of us believe that to be much higher, that is, 10 out of 10 — women were faced with violent situations every day. Approximately four out of 10 children were also revealed to suffer that abuse. How can four out of 10 be a logical figure when

**La présidente:** Nous avons maintenant Mme Pierre. Je vous en prie.

**Mme Marlene Pierre, membre du conseil, Ontario Native Women's Association:** J'ai aussi occupé plusieurs postes à l'Association des femmes autochtones du Canada. J'ai été plusieurs fois présidente de cet organisme. J'ai aussi été présidente de l'Ontario Native Women's Association. Je suis une «autodidacte». C'est moi qui ai créé dans ma communauté le premier groupe de femmes et c'est moi qui suis responsable de la création des groupes de femmes de ma région, tout comme de l'établissement du premier abri-foyer autochtone en Ontario à Thunder Bay.

J'ai subi beaucoup de critiques et de reproches parce que j'ai décrit honnêtement et clairement les conditions dans lesquelles vivent les femmes et les enfants autochtones et toutes les familles, surtout à l'occasion d'un réveil très controversé lancé par mon association lorsque nous avons rendu public le rapport intitulé «Breaking Free», sur la violence familiale en Ontario.

La Ontario Native Women's Association a été établie en 1971 pour représenter les femmes autochtones — Métis, Premières nations et Inuits — de la province de l'Ontario. Nous travaillons à améliorer les moyens de subsistance et les conditions de vie des femmes et de leur famille, c'est-à-dire leur bien-être économique, social et politique dans les réserves et à l'extérieur des réserves. Nous avons utilisé l'expression «dans les réserves et à l'extérieur des réserves» depuis le début de notre association parce que les femmes autochtones de plein droit ont dû quitter la réserve pour un certain nombre de raisons, surtout pas des raisons économiques et pour leur protection.

En tant que femmes dirigeantes depuis plus d'une trentaine d'années, nous nous sommes débattues afin de trouver des solutions qui tiendraient compte de nos relations politiques uniques au sein de nos collectivités et aussi dans le contexte plus général de la société canadienne. Parallèlement, nous avons dû composer avec le désarroi et le caractère dysfonctionnel de nos familles dans la société générale. Nous avons été obligées de nous taire tant que nous avons habité dans nos collectivités. Nous avons été obligées de nous taire parce qu'autrement nous aurions été battues. Nos enfants ont souvent fait aussi l'objet de mauvais traitements causés par l'aliénation provoquée entre autres par des séjours dans des pensionnats. Nous sommes bien au courant du dysfonctionnement que cela a entraîné.

Aujourd'hui, nous sommes encore aux prises avec ce que l'on appelle désormais la «violence dysfonctionnelle latérale» à notre égard — de la part non seulement de nos propres familles et parents mais aussi d'autres membres de la collectivité. Nous devons aussi composer avec la discrimination et le racisme et la violence systémique.

J'ai parlé plus tôt du rapport intitulé «Breaking Free». Lorsque nous avons rendu public ce rapport d'un bout à l'autre du Canada, les gens ont été sidérés d'apprendre que huit femmes sur dix — même si un grand nombre d'entre nous estiment que ces cas sont beaucoup plus fréquents, c'est-à-dire dix femmes sur dix — faisaient face à des situations de violence chaque jour. Le rapport a aussi révélé qu'environ quatre enfants sur dix faisaient

your mother and your grandmother and your aunts — eight out of 10 of those women — were also being subjected to violence, so they had to be subjected to violence. Many women across the country agree with us that the violence was higher than eight out of 10. Every one of us was affected in some way by violence. Our women — our young women especially — were subjected to beatings, rapes and all kinds of physical violence.

We took our story to the Government of Ontario and, needless to say, they were astounded. Needless to say, they hung their heads in shame as we spoke in vivid terms about the conditions in our communities. Immediately, they drew together government officials from four ministries. Unfortunately for us, they also included the other seven political organizations in Ontario.

However, we were pleased that this government committed \$49 million in the first year to address the violence in our families. Every year since 1992, millions of dollars have been sunk into our communities in Ontario to build healing lodges and to do all kinds of positive, constructive programming to relieve the violence in our families.

We are beginning discussions to see whether all this money that has gone into our communities has actually had any effect on the levels of violence. We believe that it has not. We believe that only 3 per cent of overall funds that have been established in Ontario for these programs has been set aside. The remainder has gone to friendship centres and status organizations, which are dominated by the males, the chiefs.

When we try to say, "Hey, we got beaten up for this money. Where is our equitable share?" We do not get it because we are only one vote out of eight people. We do not have a good relationship there. We will go political with that one.

All this money has not worked because there is a lack of legislation that addresses the problems that we are talking about today. Women are unsafe in their communities. I have been to remote communities over the past 30 years. I have talked to women who have unbelievable stories about how they have to live. They are scared. They cannot fight the system because everyone on in control of the band council business is somehow connected to the perpetrators. The people in control are the ones who do the harm.

I will have to defend what I am saying here today to the Senate committee for its bluntness. What I am saying is an extension of the reality of what is written.

In preparation for this presentation, I read many documents. We have addressed the matrimonial issue on and off reserve. We have continually raised the topic of equality every since I was a

l'objet de mauvais traitements. Comment cette statistique de quatre sur dix peut-elle être logique lorsque votre mère, votre grand-mère et vos tantes — huit sur dix de ces femmes — ont aussi fait l'objet de violence et que par conséquent les enfants aussi. Bien des femmes d'un bout à l'autre du pays conviennent avec nous que la violence est une réalité pour plus de huit femmes sur dix. Chacune d'entre nous a été touchée d'une façon ou d'une autre par la violence. Nos femmes — particulièrement nos jeunes femmes — ont été battues, violées et ont subi toutes sortes de violences physiques.

Nous avons communiqué ces constatations au gouvernement de l'Ontario et il va sans dire qu'elles ont été accueillies avec stupéfaction. Il va sans dire qu'ils ont baissé la tête de honte lorsque nous leur avons décrit de façon détaillée les conditions qui existent dans nos collectivités. Ils ont immédiatement rassemblé des représentants de quatre ministères. Malheureusement pour nous, ils ont aussi inclus les sept autres organisations politiques de l'Ontario.

Cependant, nous étions heureuses de constater que ce gouvernement se soit engagé à consacrer 49 millions de dollars la première année pour donner suite au problème de la violence dans nos familles. Chaque année depuis 1992, des millions de dollars ont été engloutis dans nos collectivités en Ontario afin d'y construire des pavillons de ressourcement et de mettre sur pied toutes sortes de programmes constructifs et positifs pour lutter contre la violence familiale.

Nous sommes en train d'entamer des discussions afin de déterminer si tout cet argent fourni à nos collectivités a permis effectivement de réduire la violence. Nous ne le croyons pas. Nous croyons que seulement 3 p. 100 de la totalité des fonds que l'Ontario a destinés à ses programmes y ont été affectés. Le reste a été remis aux centres d'amitié et aux organisations d'Indiens inscrits, qui sont dominés par des hommes, les chefs.

Lorsque nous réclamons notre juste part de cet argent, pour lequel nous avons souffert, nous en sommes privées parce que nous ne représentons qu'une voix sur huit. C'est donc un aspect qui laisse à désirer et dont nous avons l'intention de faire un enjeu politique.

Tout cet argent n'a pas donné les résultats voulus à cause de l'absence de lois qui s'attaquent aux problèmes dont nous parlons aujourd'hui. Les femmes ne sont pas en sécurité dans leur collectivité. J'ai visité des collectivités éloignées au cours des 30 dernières années. J'ai parlé à des femmes qui ont des histoires incroyables à raconter sur la façon dont elles sont obligées de vivre. Elles ont peur. Elles ne peuvent pas se battre contre le système parce que tous ceux qui contrôlent les activités du conseil de bande sont plus ou moins liés aux auteurs de violence. Les personnes qui exercent le contrôle sont celles qui font du mal aux femmes.

Je ne mâcherai pas mes mots aujourd'hui devant le comité sénatorial et je suis prête à défendre mes propos car ils ont un prolongement de la réalité présentée par écrit.

En prévision de cet exposé, j'ai lu de nombreux documents. Nous nous sommes occupées de la question des biens matrimoniaux dans les réserves et à l'extérieur des réserves.

little person in this movement. I have read many documents. I have read the discussion paper entitled "Matrimonial Real Property On Reserve" by Cornet Consulting & Mediation and the Aboriginal Women's Justice Consultation, final report 2001. I read the evidence provided in the record of your meeting of September 15, 2003, and the presentation of NWAC, our parent organization.

I gave good thought to the approach that I would take here because all of these documents were indeed eloquent. They spoke legalistically finally that which would take months for me to write. The people who have come before me, and those who will come after me, state in good ways what should be done, what can be done and how we see ourselves addressing this particular problem of on-reserve matrimonial situations.

The report the far most striking to me was the Chief Mavis Erickson's report, "Where are the Women?" I had a hard time getting the report. I think that the department is keeping tabs on who actually gets the report. It contains 144 recommendations in it. Every one of those recommendations addresses holistically and realistically every aspect of the factors that connect us with the lack of matrimonial protection. We hope that you will examine each one of those recommendations and support them, as we have.

As there will be a federal election soon, there will be representatives in the house. There may be a new minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development. It is striking that the minister has had this report for a while. There has been no public address regarding how the department intends to deal with these recommendations. If we looked at these recommendations closely, we would find that there are things that could be done immediately. There are things that may take longer, especially those situations that require legislative change.

We want you to ensure that that report not be shelved. I have been to many meetings where we gave our best shot. We do not have too many shots as Aboriginal women to make our case to committees such as this. When we make the pitch, we want to ensure that what we said has been heard and that it will be acted upon.

We are hoping that the department will make an honest effort to do something with the recommendations contained in that report and that the integrity of that report will be upheld. It was commissioned by DIAND at great expense. They are obligated to the Canadian public to address those recommendations.

It is necessary for Canada to demonstrate that they are sincere in their effort to maintain their official standing in the international community as being the number one country. I

Nous n'avons cessé de soulever la question de l'égalité depuis que je n'étais que simple membre de ce mouvement. J'ai lu de nombreux documents. J'ai lu le document de travail sur les biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves, préparé par Cornet Consulting & Mediation, et le rapport final de 2001 issu de la consultation sur la justice applicable aux femmes autochtones. J'ai pris connaissance des témoignages de votre séance du 15 septembre 2003 et de la présentation de l'Association des femmes autochtones du Canada, notre organisation mère.

J'ai réfléchi longuement à la démarche que j'adopterai ici parce tous ces documents sont effectivement éloquents. Ils ont abordé des aspects légaux dont la rédaction m'aurait pris des mois. Les personnes qui ont comparu avant moi, et celles qui comparaîtront après moi, décrivent de façon efficace les mesures qu'il faudrait prendre, les mesures qui peuvent être prises et la façon dont nous envisageons de remédier à ce problème particulier de situation matrimoniale dans les réserves.

Le rapport qui m'a le plus frappée est celui du chef Mavis Erickson intitulé «Where are the Women» (Où sont les femmes?). J'ai eu de la difficulté à mettre la main sur ce rapport. Je crois que le ministère vérifie qui reçoit le rapport. Il renferme 144 recommandations. Chacune de ces recommandations traite de façon holistique et réaliste de chaque aspect des facteurs responsables de l'absence de protection matrimoniale. Nous espérons que vous examinerez chacune de ces recommandations et que vous les appuierez, comme nous l'avons fait.

Comme il y aura des élections fédérales bientôt, il y aura des représentants à la Chambre. Il y aura peut-être un nouveau ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord. Il est frappant que le ministre ait ce rapport entre les mains depuis un certain temps. Aucune annonce publique n'a été faite concernant la façon dont le ministère a l'intention de donner suite à ces recommandations. Si nous examinions ces recommandations de près, nous constaterions qu'il y a des mesures qui pourraient être prises immédiatement. Il y a des mesures qui peuvent prendre plus de temps, surtout les situations qui nécessitent un changement législatif.

Nous tenons à ce que vous nous assurez que ce rapport n'est pas mis sur les tablettes. J'ai participé à de nombreuses réunions où nous avons fait valoir nos arguments de notre mieux. En tant que femmes autochtones, nous n'avons peu d'occasions de faire valoir nos arguments devant des comités comme le vôtre. Lorsque nous nous adressons à vous, nous tenons à nous assurer que nos propos sont entendus et qu'on y donnera suite.

Nous espérons que le ministère fera un effort honnête pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport et que l'intégrité du rapport sera préservée. Il a été commandé par le MAINC et c'est une entreprise qui a été coûteuse. Ils ont l'obligation envers le public canadien de donner suite à ces recommandations.

Il est nécessaire que le Canada prouve qu'il est sincère dans les efforts qu'il déploie pour conserver sa place officielle en tant que premier pays au monde. J'ai rappelé à notre député dans l'avion

reminded our MP on the plane during our way here that Canada has lost its number one standing because of its treatment of Aboriginal people. Of course, there was no response to that.

I have to state that Aboriginal women are the least of the least when it comes to Aboriginal communities and the state of our livelihood. We often stop to take a look at where we are as Aboriginal women. Fifteen years ago, 50 per cent of Aboriginal women were single parents. I had to ask myself why that is. Why are we raising our children by ourselves when there are partners who have an obligation to look after their children and they are not there?

Many years ago, our yearly income was something like \$8,000 per year; 68 per cent of us were on some form of social assistance. That is incredible. That is unacceptable.

We went back and took another look at where native women were at, only to find, again, only a very slight improvement of 1 per cent. Now, instead of a family of five, we have a family of four that we are trying to feed, ten years later, on \$12,000 per year. That is unacceptable.

What would be the word to describe those people who are at the top? Whoever they are, they live very high, and yet, there is so much poverty in Indian women's families. That should not be.

After you complete your task, I will be asked what will happen with this report. We want certainty. We want involvement in the development of any legislation that comes from your work. We want a process established to do that. We have seen what happened with Bill C-31 when it was passed by the legislature. Many of us believe that it is the White Paper of 1969 in action again. Many of us believe that, considering the way the legislation was established, there will be no more Indians — especially as we know ourselves today. We feel that the First Nations Land Management Act is another one of those kinds of documents. We are very frightened of these documents and the legislation, because we do not know the future impact. Many of us feel they will desecrate our nationhood.

When your task is finished, I assume that further steps will be taken. We would like to see a nice package of good words indicating, "The native women must have this and must have that." We think that there has to be some coordination in making sure that the women are involved, as well as the relevant ministries, such as the Minister of Justice.

Many of us have already thought about what we would want to protect us. Sometimes we should not accept immediacy, but this has gone on much too long. We feel we might look at the provincial laws and use those as a tool or guide to be used in the

lorsque nous étions en route pour Ottawa que le Canada a perdu sa place comme premier pays à cause de la façon dont il traite les Autochtones. Bien entendu, cette observation n'a suscité aucune réaction.

Je dois déclarer que les femmes autochtones sont les dernières des dernières lorsqu'il s'agit des collectivités autochtones et de nos moyens d'existence. Nous faisons souvent le bilan de la situation des femmes autochtones. Il y a 15 ans, 50 p. 100 des femmes autochtones étaient chefs de famille monoparentale. J'ai dû me demander pourquoi. Pourquoi élevons-nous nos enfants seules lorsqu'il y a des conjoints qui ont l'obligation de s'occuper de leurs enfants et qui ne sont pas là?

Il y a bien des années de cela, notre revenu annuel était de l'ordre de 8 000 \$ par an; 68 p. 100 d'entre nous recevaient une forme quelconque d'aide sociale. C'est incroyable. C'est inacceptable.

Nous avons vérifié pour voir où en sont maintenant les femmes autochtones, et nous avons malheureusement constaté, encore une fois, une toute petite amélioration de 1 p. 100 seulement. Ce n'est plus une famille de cinq, mais une famille de quatre, que nous tentons de nourrir, 10 ans plus tard, avec un revenu de 12 000 \$ par an. C'est inacceptable.

Quel est le terme qu'on utilise pour désigner ceux qui sont au haut de l'échelle? Peu importe le terme, le fait est que ces gens-là vivent très bien, alors qu'il y a toujours tant de pauvreté chez les familles des femmes indiennes. Il ne devrait pas en être ainsi.

Une fois que vous aurez terminé vos travaux, on me demandera ce qui va arriver du rapport. Nous voulons des certitudes. Nous voulons participer à l'élaboration de toute mesure législative qui pourrait découler de vos travaux. Nous voulons qu'un processus soit mis en place pour ce faire. Nous avons vu ce qui est arrivé au projet de loi C-31 une fois qu'il a été adopté par le Parlement. Beaucoup d'entre nous estiment que c'est le Livre blanc de 1969 qui resurgit. Beaucoup d'entre nous sont d'avis, à cause de la façon dont la loi a été mise en oeuvre, qu'il n'y aura plus d'Indiens — du moins dans le sens où nous l'entendons aujourd'hui. Nous considérons la Loi sur la gestion des terres des Premières nations comme un autre document de la même espèce. Ces documents et ces lois nous inquiètent énormément, parce que nous n'en connaissons pas les répercussions futures. Beaucoup d'entre nous pensent qu'ils vont détruire notre identité en tant que nation.

Quand vous aurez terminé votre étude, je suppose que d'autres mesures seront prises. Nous aimerais qu'il y ait un beau texte où l'on précisera: «Les femmes autochtones doivent avoir telle chose et elles doivent avoir telle autre chose». Il est essentiel d'après nous qu'il y ait une certaine coordination pour faire en sorte que les femmes aient un rôle à jouer tout comme les ministères compétents, entre autres le ministère de la Justice.

Beaucoup d'entre nous ont déjà pensé à ce que nous aimerais comme forme de protection. Le mieux est parfois l'ennemi du bien, mais nous attendons maintenant depuis bien trop longtemps. Nous nous sommes dit qu'il pourrait être utile de

development of any legislation that would protect Aboriginal women on the reserve.

In 1980, I was fortunate to be involved in the Canadian constitutional discussions. At one major conference, Aboriginal women in Ontario said that, as Aboriginal women, we should fight to have a third order of government, and that we should fight for an Aboriginal Charter of Rights. We raised this at the constitutional discussions. That statement did not get the attention that it deserved. However, we were successful in lobbying the provincial governments and the Aboriginal organizations to get the equality clause in the Canadian constitution. That was not difficult. It was a motherhood issue; everybody knew that we needed it. That was not a fight. That was a very good exercise. Everybody agreed on the equality clause.

We also realize that a first ministers' conference would have to make the Aboriginal charter a priority, as well as the national Aboriginal leaders. We see that the Aboriginal charter is the next logical step to raise the bar in protection of rights for our families, no matter where we live, as First Nations, Metis or Inuit.

There must be great care in the development of legislation. One issue that was raised is the inheritance aspect of land: That land must be passed to band members, not to non-band members, especially where land has been leased to non-band members who are not Indians. This has been a predominant pattern in the United States, where I have seen through visits that the reservation ends up being some kind of patchwork, with a lot of non-native leased land here and Indian land there. I said, "Why does that house look so nice?" I was told, "That is because non-native people are living in there." It is brick. Right next to this house, there is what we call an "Indian house." It is not brick; it is broken down. I asked why they live so close together. They explained about the leased land. This also exists in Kettle Point in Canada, where the beachfront has been leased to non-natives, who keep on passing it down through a leasing agreement with the band.

There are other complications there, but the whole idea is that Indian land is Indian land. It must stay in the families and not be passed over to other forces.

As Aboriginal women in Ontario, we have made our views known to this committee of the Senate. On behalf of future generations, I thank you for your effort to protect our rights as women, and for the children now and to come.

nous tourner vers les lois provinciales, qui pourraient servir de guide dans l'élaboration d'une loi destinée à protéger les femmes autochtones des réserves.

En 1980, j'ai eu la chance de participer aux discussions constitutionnelles canadiennes. À une conférence importante, les femmes autochtones de l'Ontario ont dit: En tant que femmes autochtones, nous devrions nous battre pour avoir un troisième ordre de gouvernement, et nous devrions nous battre pour avoir une charte des droits autochtones. C'est une idée que nous avons soulevée lors des discussions constitutionnelles. L'idée n'a toutefois pas eu l'attention qu'elle méritait. Nous avons cependant eu plus de succès dans nos démarches auprès des gouvernements provinciaux et des organisations autochtones pour ce qui est d'obtenir l'inclusion du droit à l'égalité dans la Constitution canadienne. Cela n'a pas été difficile. L'idée allait de soi; tout le monde savait qu'il fallait garantir le droit à l'égalité. Nous n'avons pas eu à nous battre. Tout s'est très bien passé parce que tout le monde était d'accord.

Nous sommes également arrivées à la conclusion qu'il faudrait convoquer une conférence des premiers ministres ayant pour but l'adoption d'une charte autochtone, et il faudrait que les dirigeants autochtones du Canada en fassent aussi leur priorité. A notre avis, l'adoption d'une charte autochtone est l'étape suivante dans les efforts pour mieux protéger les droits de nos familles, où qu'elles vivent, qu'il s'agisse des Premières nations, des Métis ou des Inuits.

Quand on légifère, il faut faire preuve de beaucoup de circonspection. Un des problèmes qui a été soulevé concerne les droits successoraux et les terres. Les terres doivent être léguées aux membres de la bande, pas à qui que ce soit d'autre, notamment dans les cas où les terres ont été louées à des non-Indiens qui ne sont pas membres de la bande. C'est là une tendance très marquée aux États-Unis, où j'ai pu remarquer que les réserves finissent par devenir des assemblages de propriétés fort disparates, les terres indiennes étant intercalées entre les terres louées à des non-Autochtones. J'ai demandé lors d'une de mes visites: «Pourquoi cette maison-là est-elle si belle?» On m'a répondu: «C'est parce que ce sont des non-Autochtones qui y vivent.» Elle est en briques. Juste à côté, il y a ce qu'on appelle une «maison indienne». Elle n'est pas en briques; elle est délabrée. J'ai demandé pourquoi les deux se trouvaient si près l'une de l'autre. On m'a expliqué ce phénomène des terres louées. On retrouve également le phénomène à Kettle Point, au Canada, où les terrains riverains ont été loués à des non-Autochtones, qui continuent à les transmettre d'une génération à l'autre dans le cadre d'un accord de location-bail avec la bande.

Il y a d'autres facteurs qui viennent compliquer la situation, mais l'idée, finalement, c'est que les terres indiennes sont des terres indiennes. Elles doivent rester dans les familles indiennes et ne pas être cédées à d'autres.

C'est en tant que femmes autochtones de l'Ontario que nous présentons ainsi nos vues à votre comité sénatorial. Au nom des générations futures, je vous remercie pour vos efforts en vue de protéger nos droits en tant que femmes et pour protéger les droits des enfants de la génération actuelle et des générations futures.

As a final note, we would like to have responses to some of the questions posed in our presentation.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Pierre.

**Senator Beaudoin:** I have a question for Ms. Dolphus.

Your fourth recommendation suggests, "That the First Nations Land Management Act is amended in such a way that Band Councils protect the matrimonial property rights of First Nations people to the same extent as provincial matrimonial property laws." That is a very good point. We have provincial systems, but it will apply to everybody in that province. That is to a great extent what we have now.

It is true that we have the Civil Code in Quebec, but the other provinces have common law. The statutory laws may also vary a little bit from one province to another. However, there is nothing wrong with that. At least, we will have a system that does not vary from one reserve to the other. I agree entirely.

Ms. Pierre, I think you are quite right when you suggest that we do not forget the children. We have studied the question of the rights of children in the legal committee with Senator Pearson. The rights of children are of great importance, and they were missing in our legal system. I suggest that we go further than that start our legislation to implement the rights of the children in the provinces where it is applicable. We have not done so and that is a terrible mistake.

Some months ago, we adopted the Kyoto accord, but to my knowledge, we have only ratified it; to date, there has been no implementation of those rights. If we do that for the children, and if we do that for the Aboriginals, we should also legislate in order to implement the rights of the Aboriginals in our country and to implement the rights of the children in Canada. That is a very good idea.

**Ms. Pierre:** I agree that we need to develop legislation for women and the protection of children. I would also like to be cautious on what we implement because we have to recognize the sovereignty of our people, our nations, and we have to ensure that we are not throwing the baby out with the bath water, so to speak. We have to be careful in ensuring that that women and their children get the protection that they need, while making sure that we respect all the aspects of section 35 of the Canadian Constitution.

I am trying to envision what would happen if the federal government were to set up a process. I would like to see, for instance, in Ontario and other provinces, that we come together with the relevant provincial government agencies — including the attorney general, justice people, the native affairs secretariat and the relevant women's groups — and have the input of the status organization representatives. However, this time I want it to be our story that is addressed and that it is our legislation — not something that is thrown together or something that acquiesces to

Enfin, nous aimerais obtenir des réponses à certaines des questions que nous avons posées dans notre exposé.

**La présidente:** Merci, madame Pierre.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai une question pour Mme Dolphus.

À la quatrième recommandation, vous dites: «Que la Loi sur la gestion des terres des Premières nations soit modifiée de façon à ce que les conseils de bande protègent les droits des membres des Premières nations relativement aux biens matrimoniaux tout comme le font les lois provinciales sur les biens matrimoniaux.» Vous soulvez là un excellent point. Nous avons des régimes provinciaux, mais le régime va s'appliquer à tous les habitants de la province en question. C'est ce qui existe dans une large mesure à l'heure actuelle.

Il est vrai que nous avons le Code civil au Québec, mais les autres provinces ont la common law. Les lois peuvent également varier un petit peu d'une province à l'autre. Il n'y a toutefois pas de mal à cela. À tout le moins, nous aurons un régime qui ne changera pas d'une réserve à l'autre. Je suis entièrement d'accord avec vous.

Madame Pierre, vous avez parfaitement raison de dire qu'il ne faut pas oublier les enfants. Nous nous sommes penchés sur les droits des enfants avec le sénateur Pearson au Comité des affaires juridiques. Les droits des enfants sont d'une importance capitale, et ils n'étaient pas protégés par notre système juridique. Il me semble qu'il nous faudrait aller plus loin encore et faire en sorte de garantir dans la loi le respect des droits des enfants dans les provinces où c'est possible de le faire. Nous ne l'avons pas fait encore et c'est une grave erreur.

Il y a un certain nombre de mois de cela, nous avons adopté l'Accord de Kyoto, mais à ma connaissance, nous n'avons fait que le ratifier; les droits inscrits n'ont pas encore été mis en oeuvre. Si nous faisons cela pour les enfants, et si nous faisons cela pour les Autochtones, nous devrions également légiférer afin d'assurer le respect des droits des Autochtones et les droits des enfants au Canada. Je trouve que c'est une excellente idée.

**Mme Pierre:** Je suis d'accord pour dire qu'il faut légiférer afin de protéger les femmes et les enfants. Je tiens toutefois à ce qu'on agisse avec circonspection à cet égard, car il faut respecter la souveraineté de nos nations, et il faut éviter de pêcher par excès de zèle. Il faut donc agir avec circonspection pour assurer aux femmes et aux enfants la protection dont ils ont besoin, tout en veillant à respecter toutes les garanties contenues dans l'article 35 de la Constitution canadienne.

J'essaie de m'imaginer ce qui arriverait si le gouvernement fédéral devait mettre sur pied un processus. J'aimerais, par exemple, que, en Ontario et dans les autres provinces, des discussions aient lieu avec les organismes gouvernementaux compétents au niveau provincial — et notamment le procureur général, les représentants du système judiciaire, le Secrétariat des affaires autochtones et les groupes de femmes intéressés — où les représentants des organisations d'Indiens inscrits auraient leur mot à dire. Je voudrais toutefois que, cette fois, on tienne compte

the chiefs or to the federal or the provincial governments. The women want to be in control of what will govern these kinds of situations of matrimonial breakdown and so forth.

**Senator Beaudoin:** It will come for the women one day or another because, as I said, section 28 of the Charter is so well done and so perfect. There is nothing so perfect in any other constitution, because they say "notwithstanding anything in this act," that is the Charter, "the laws apply equally to men and women." It cannot be better than that and it will apply one day everywhere.

With regard to children, I am not entirely satisfied with what we have done with Bill C-7. As Senator Joyal suggested some time ago, and there is a case in the Court of Appeal of Quebec on this: One section of Bill C-7 was declared unconstitutional. While we have done a pretty good job with Bill C-7, it is not perfect. The rights of children should be implemented.

The rights of women will come, because it is embedded in the heart of the Constitution, but it is not perfect on the rights of children.

**Senator LaPierre:** You have depressed me all day. I cannot really believe that these things are happening in my country. I find it heart-rending that such injustices occur in this beautiful, magnificent, glorious country.

I applauded the Charter of Rights and Freedoms because I believe in it Charter. We have a Charter of Rights and Freedoms that is magnificent. However, there must be a preamble to the Indian Act that embodies those rights — including the rights of the native people as people — the rights of native women and the rights of native children, and all the necessary instruments to realize these rights.

I consider these rights to be inalienable. These rights are both collective and individual. Consequently, you carry them with you wherever you go. Therefore, I would like that to be — and I certainly intend to recommend that to my colleagues when the time comes.

We can do all of this. We can get more magnificent ministers of Indian Affairs — which I believe is a horrible name to use, anyhow — and we can have the best laws possible and the best guarantees possible. However, I would like you both, Ms. Dolphus and Ms. Pierre, to indulge me: It seems it is also a question of mentality — the mentality that exists among the males of your society, and about the interpretations of the customs of your society.

I do not make a "procès verbal" about yours. I am a French Canadian and I was born a Roman Catholic, and I consider that there was there abuse of astonishing dimension — my mother, my

de nos besoins à nous et que les mesures législatives viennent de nous, qu'il ne s'agisse pas de quelque chose qui a été fait à la va-vite ou qui vise à plaire aux chefs ou au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux. Les femmes veulent avoir leur mot à dire quant aux règles qui s'appliqueront au partage des biens matrimoniaux en cas de rupture, etc.

**Le sénateur Beaudoin:** Les femmes auront cela un jour ou l'autre car, comme je l'ai dit, l'article 28 de la Charte est bien fait, tellement parfait. Il n'y a rien d'autant parfait dans aucune autre constitution, car la Charte dit: «Indépendamment des autres dispositions de la présente loi», c'est-à-dire la Charte, «les lois s'appliquent également aux hommes et aux femmes.» On ne peut pas avoir mieux comme principe, et un jour ce principe s'appliquera partout.

En ce qui a trait aux enfants, je ne suis pas entièrement satisfait de ce que nous avons fait dans le projet de loi C-7. Comme l'a laissé entendre le sénateur Joyal il y a déjà un certain temps, et il y a eu une cause à la Cour d'appel du Québec à ce sujet, un des articles du projet de loi C-7 a été déclaré inconstitutionnel. Le projet de loi C-7 est bien fait, mais il n'est pas parfait. Il faudrait assurer le respect des droits des enfants.

Les droits des femmes seront protégés, puisqu'il s'agit là d'un principe inscrit au cœur même de la Constitution, mais le texte n'est pas parfait pour ce qui est des droits des enfants.

**Le sénateur LaPierre:** Tout ce que j'ai entendu aujourd'hui me désole. Je n'arrive pas à croire que ces choses se produisent dans mon pays. J'ai le cœur serré d'entendre parler de telles injustices dans ce beau et glorieux pays.

J'ai applaudi à la Charte des droits et libertés car je crois en cette charte. Nous avons une charte des droits et libertés qui est magnifique. Il devrait toutefois y avoir dans la Loi sur les Indiens un préambule qui reconnaîsse ces droits — y compris les droits des Autochtones en tant que personnes —, les droits des femmes autochtones et les droits des enfants autochtones, qui prévoirait tous les instruments nécessaires pour en assurer le respect.

Ces droits sont inaliénables à mon avis. Ce sont des droits à la fois collectifs et individuels. Par conséquent, on les conserve où qu'en aille. Je voudrais donc qu'il en soit ainsi — et j'ai bien l'intention de faire une recommandation en ce sens à mes collègues le moment venu.

Nous pouvons faire tout cela. Nous pouvons avoir encore de magnifiques ministres des Affaires indiennes — je trouve cette appellation horrible, soit dit en passant — nous pourrions avoir les meilleures lois et les meilleures garanties possible. Je demanderais toutefois à Mme Dolphus et à Mme Pierre de bien vouloir me permettre l'observation suivante: il me semble que c'est aussi une question de mentalité — la mentalité des hommes de votre société — et de la façon dont sont interprétées les coutumes de votre société.

Je ne veux pas faire le procès de votre société. Je suis moi-même Canadien français, né dans la religion catholique romaine, et j'estime qu'il y a eu dans cette société d'abominables abus — ma

aunts and children and so forth in the society in which I grew up. Things have changed considerably since then. Consequently, I do not pass judgment but there is a need for a change of mentality.

How do how do you, Ms. Pierre and Ms. Dolphus, change the mentality that you have demonstrated exists among the male population of your lands?

**Ms. Pierre:** That is a very difficult question to answer. A person can change one only person's mind, and that is his or own. Quite often, we only change our minds when we are faced with critical or astounding kinds of situations. Thus far, we have not enjoyed any change in the mentality of our male counterparts to any degree that I can be happy about. I have been around here for 30 years, and I have met some fairly decent leaders who are willing to go that extra mile, but they are few and far between.

We need a lot of change. I am sure my mother and my grandparents said the same thing. Perhaps it will take another 30 years before we see change. I may not even be around by the time we see any really significant change due to legislation that will be forthcoming from here. I do not know how to answer your question. That is my best effort.

**Ms. Dolphus:** In the Northwest Territories, we are still very strongly entrenched in traditional culture. The men are over here and the women are over here. Things are changing. I have to be honest, it is changing a little bit. We are involved with them and we want to make decisions. We are still not happy with many of the policies and the legislation at the territorial level. However, we want to work with them because there are changes. Many women are coming out in leadership roles. They are trying to work with the band council, the chief in council, the Metis organization and the municipal governments. Things are changing, but very slowly. It will take time.

We need to work together because we are different. Every community is different. We need to share the solution of working within our communities. We need to share that so we can help one another and have a better place to live in for our children and the generations to come.

We have eight languages in the Northwest Territories. I am North Slavey. We have to work with all those languages. We always have a lack of funding.

I am really happy you invited the Northwest Territories to make a presentation. We rarely come to these committees. Perhaps some organizations do, I am not sure. This is my second time in a different committee. I am glad to be here.

I would like to invite the Senate committee to come to the Northwest Territories. Many times, the leadership makes solutions or laws on behalf of us but they have never seen us. They have never heard of us. You have to see where I live, what I

mère, mes tantes, les enfants et les autres membres de cette société dans laquelle j'ai grandi. Les choses ont beaucoup changé depuis. Aussi, je ne suis pas là pour juger, mais je dis simplement qu'il faut qu'il y ait un changement de mentalité.

Comment faire, madame Pierre et madame Dolphus, pour changer cette mentalité qui anime les hommes de votre société, comme vous nous l'avez si bien démontré?

**Mme Pierre:** Il est très difficile de répondre à cette question. La seule mentalité qu'une personne peut changer est la sienne. Bien souvent, ce changement ne s'opère que quand on se trouve dans des situations absolument surprenantes ou d'une importance critique. Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas pu constater de véritables changements dans la mentalité de nos homologues masculins. J'ai 30 ans d'expérience, et pendant ces 30 années, il m'a été donné de rencontrer d'assez bons dirigeants, qui étaient prêts à faire un peu plus que les autres, mais ils ne sont guère nombreux.

Nous avons besoin d'un changement important. Je suis sûre que ma mère et mes grands-parents ont dit la même chose. Il faudra peut-être 30 ans encore avant que le changement ne se réalise. Je ne serai peut-être même pas là quand on verra les changements importants qui s'opéreront grâce aux mesures législatives qui découleront de vos travaux ici. Je ne sais pas quoi vous répondre à part cela. C'est le mieux que je puisse faire.

**Mme Dolphus:** Dans les Territoires du Nord-Ouest, la culture traditionnelle est toujours très forte. Les hommes sont ici et les femmes sont là. Les choses changent. Je dois tout de même reconnaître qu'elles changent un petit peu. Nous travaillons avec eux et nous voulons pouvoir prendre des décisions. Nous ne sommes toujours pas contentes de beaucoup des politiques et des lois qui existent au niveau territorial. Nous devons toutefois travailler avec eux parce qu'il y a quand même des changements qui s'effectuent. Beaucoup de femmes assument maintenant un rôle de chefs de file. Elles tentent de travailler avec le conseil de bande, avec le chef et son conseil, avec l'organisation métisse et les gouvernements municipaux. Les choses changent, mais très lentement. Cela va prendre du temps.

Nous devons collaborer parce que nous sommes différents. Chaque communauté est différente. Nous devons travailler au sein de nos communautés. Il faut partager, afin de s'entraider et faire de notre communauté un espace où il fait bon vivre pour nos enfants et les générations futures.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons huit langues. Je parle la langue de la région North Slave. Nous devons tenir compte de toutes ces langues. Nous manquons toujours d'argent.

Je suis vraiment ravie que vous ayez invité les Territoires du Nord-Ouest à comparaître. Nous venons rarement à ce genre de comité. Certains organismes le font peut-être, je ne sais pas. C'est la deuxième fois que je viens à un comité et je m'en réjouis.

J'aimerais inviter le comité du Sénat aux Territoires du Nord-Ouest. Souvent, les gouvernements adoptent des solutions ou des lois en notre nom, sans jamais nous avoir vus. Ils n'ont pas entendu parler de nous. Vous devez voir où je vis, ce que je mange, ce que

eat, what I do, how I make bannock and how I dry fish and meat. You have to see our community. You have to help us. We have to work together.

**Senator Chalifoux:** Senator Sibbeston had many of us up there. I was not able to go because of health reasons. However, I do many relations up there. They were up there this summer.

**Senator Jaffer:** I want to thank both of you for being here. Ms. Pierre, thank you for sharing your concerns and your challenges.

I have a question of Ms. Dolphus concerning your second recommendation, that "family violence protection act be recognized when dealing with family violence." Are talking about national recognition? It is already recognized in the Northwest Territories?

**Ms. Dolphus:** Yes, they are working on it. It is good to share it with the federal government.

**Senator Jaffer:** Are you saying that it should be national?

**Ms. Dolphus:** Yes, please.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Like my colleague Senator LaPierre, I am very saddened by this situation. It seems like a scenario enacted on a stage that does not belong to Canada. It is appalling. I am at a loss for words.

I hope that you will attain your goals in the future. It will take much perseverance. You must not slow down even if you are making gains. You must carry on with the strong intention to reach your goals. I am profoundly shaken.

I would like to acquaint myself with the 144 recommendations contained in the Erickson report. Is this report available? I think that the 144 recommendations cover all of your concerns.

[English]

**Senator Joyal:** It is a pleasure to see you today. I remember very well our discussion around a charter of rights for Aboriginal people some 20 years ago. I remember very well that proposal. The main argument at the time was that human rights are human rights and, wherever you happen to be in terms of your origin, human dignity is the same and equality is the same.

Equality of race is the same, whatever the race. Equality of the sexes is the same, whoever you happen to be in terms of origin. At that time, it was left open because the issue of self-government was nebulous in many people's minds. Today, we talk about it. However, 20 years ago, it was not even an abstract concept. It was an unknown concept.

Today, after 20 years of negotiation and painful representation, we have come to some settlement that recognizes the paramountcy of human rights. In that regard, Senator Chalifoux referred to the Nisga'a treaty. I share with you and my colleagues the conviction that there can be no self-

je fais, comment je prépare le pain bannock et comment je fais sécher le poisson et la viande. Vous devez voir nos communautés. Vous devez nous aider. Nous devons travailler ensemble.

**Le sénateur Chalifoux:** Le sénateur Sibbeston a invité nombre d'entre nous là-bas. Je ne puis y aller, pour des raisons de santé. J'ai toutefois des relations là-bas. Ils étaient là, cet été.

**Le sénateur Jaffer:** Je veux vous remercier tous de votre présence. Madame Pierre, merci de nous avoir fait part de vos préoccupations et de vos problèmes.

J'ai une question pour Mme Dolphus, au sujet de sa deuxième recommandation, selon laquelle: «La Loi sur la protection contre la violence familiale doit être reconnue dans les cas de violence familiale». Parlez-vous d'une reconnaissance nationale? Est-ce déjà reconnu dans les Territoires du Nord-Ouest?

**Mme Dolphus:** Oui, nous y travaillons. C'est une bonne chose d'en parler au gouvernement fédéral.

**Le sénateur Jaffer:** Dites-vous qu'il faudrait en faire une loi nationale?

**Mme Dolphus:** Oui, s'il vous plaît.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Comme mon collègue le sénateur LaPierre, je suis très attristée de cette situation. Cela semble la partie d'une scène qui se déroule sur une estrade qui n'appartient pas au Canada. Une chose épouvantable. Je ne sais pas comment vous dire mon émoi.

Je vous souhaite de pouvoir arriver à vos buts dans le futur. C'est important de persister. Il ne faut pas ralentir votre course même si vous avez quelques victoires. Il faut continuer avec la volonté d'arriver à vos buts. Je suis vraiment très émue.

J'aimerais connaître les 144 recommandations qui sont dans le rapport Erickson. Est-ce possible d'avoir ce rapport? Je pense que dans ces 144 recommandations, il y a toutes vos préoccupations.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je suis content de vous voir aujourd'hui. Je me souviens très bien de notre discussion sur la charte des peuples autochtones, il y a une vingtaine d'années. Je me souviens très bien de cette proposition. À l'époque, le principal argument, c'était que les droits de la personne sont des droits de la personne, peu importe l'origine de la personne; la dignité humaine et l'égalité sont les mêmes.

L'égalité des races est la même pour toutes les races. L'égalité des sexes est la même, peu importe l'origine. À l'époque, on avait laissé une ouverture parce que la question de l'autonomie gouvernementale était encore une chose nébuleuse pour bien des gens. De nos jours, on en parle davantage. Mais il y a 20 ans, ça n'était même pas un concept abstrait. C'était un concept inconnu.

Maintenant, après 20 ans de négociations et de dures représentations, nous en sommes venus à des accords qui reconnaissent l'importance capitale des droits de la personne. À ce sujet, le sénateur Chalifoux a parlé du Traité nisga'a. Comme vous et comme mes collègues, je suis convaincu qu'il ne peut y

government without first recognizing human rights. In terms of Aboriginal women, that is a very compelling obligation — even more so, probably, than in non-Aboriginal Canadian society.

You have given us all the background that I do not need to repeat. We must ensure that when we draft legislation, the principles must be sound. If we establish the principles on a sound basis, the institution can always function properly when there is proper protection afforded. I do share your despair that after 20 years it seems that no one has paid sufficient attention to section 35(4), which reaffirms the quality of benefits for Aboriginal women, Aboriginal and treaty rights. However, I also celebrate because for 20 years the Metis people had to fight for themselves against their own government, which is supposed to protect them, and we have recently seen the light at the end of the tunnel.

I read in the paper today that Mr. Powley, the spearhead of the case, said, "Now I have achieved something. There are other generations coming who will take it from there and continue." Sometimes these things take time.

I am a male and I speak from a so-called "dominant" position. In the Senate, women were recognized as being entitled, as women, to sit in the Senate in 1929. That is almost 75 years ago. It has only been in the last 10 years that, finally, a prime minister realized that, in Parliament today, there must be a fair balance of gender. We have been moving forward. I do not think we have moved far enough; we should have a truly balanced chamber.

However, where the principles are sound, you continue to make presentations. When you are a minority, you must rely on the sense of fairness of the majority, plus the right protection in the institution. If you do not have that, you will always be trying to catch up and you will remain at the whim of the majority.

If we are to find the correct solution, it will be to reaffirm the fundamental principles. At least we can believe in the institution being right and effective, having, within the institutional process, the power to be effective and to allow redress. You will be able to believe that there is a future for Aboriginal women in dignity and respect of the cultural and Aboriginal identity. In the meantime, you will not have to leave Aboriginal reserves and be blended into general Canadian society to affirm your status as a Canadian Indian woman who is raising and educating her children and contributing to the life of the reserve.

This is the fundamental reflection we must have as we listening to you. At some points, we might be tempted to despair, however, as I said to Senator Chalifoux, after 20 years we have been able to break through.

The Canadian dream is still valid. That dream is, essentially, to keep human beings in Canada on the same level of human dignity. Each life in Canada is worth everything. We fight for this. We believe in this. This is entrenched in the Charter.

avoir d'autonomie gouvernementale sans qu'on reconnaisse d'abord les droits de la personne. Pour ce qui est des femmes autochtones, c'est une obligation très marquée, probablement plus, encore, que dans la société canadienne non autochtone.

Vous nous avez présenté tout le contexte et je n'ai pas à répéter. Il faut s'assurer que les lois que nous rédigeons sont fondées sur des principes solides. Si les principes sont bien établis, l'institution peut fonctionner comme il se doit, si les protections nécessaires sont accordées. Je suis comme vous déçue qu'après 20 ans, personne n'ait donné suffisamment d'importance au paragraphe 35(4) qui confirme que sont garantis les droits des femmes autochtones, des ancestraux et issus de traités. Mais je me réjouis aussi parce qu'après 20 ans de lutte des Métis contre leur propre gouvernement, qui est censé les protéger, nous commençons à voir la lumière au bout du tunnel.

J'ai lu dans le journal d'aujourd'hui que M. Powley, à la tête de cette affaire, a déclaré: «J'ai accompli quelque chose, enfin. D'autres générations viendront, pour qui ce sera un point de départ». Parfois, ce genre de choses prend du temps.

Je suis un homme et je fais donc partie du groupe «dominant». C'est en 1929 qu'on a reconnu que les femmes pouvaient siéger au Sénat. Cela fait près de 75 ans. Ce n'est qu'il y a 10 ans qu'enfin, un premier ministre s'est rendu compte qu'aujourd'hui, au Parlement, il fallait un juste équilibre des sexes. Nous faisons du progrès. Nous n'en avons pas encore fait suffisamment puisqu'à mon avis, nous devrions avoir un équilibre réel, à la Chambre.

Il reste que lorsque les principes sont bons, on peut continuer à faire des représentations. Quand on est minoritaires, il faut se fier au sens de l'équité de la majorité, et à la protection dûment donnée par l'institution. Autrement, on ne fait toujours que du ratrappage et on est à la merci de la majorité.

Si nous voulons trouver la bonne solution, il faut réaffirmer les principes fondamentaux. On peut au moins croire que l'institution est bonne et efficace et qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires pour l'être, efficace, et pour que des correctifs soient apportés. Vous pourrez croire qu'il y a un avenir pour les femmes autochtones dans la dignité et le respect de l'identité culturelle et autochtone. Entre-temps, vous ne serez pas obligées de quitter les réserves autochtones et de vous mêler à la société canadienne en général pour affirmer votre statut de femme autochtone canadienne qui élève ses enfants et qui contribue à la vie de la réserve.

C'est la réflexion essentielle qui nous vient à vous écouter. Il peut nous arriver de désespérer, mais, comme je le disais au sénateur Chalifoux, après 20 ans, on fait enfin du progrès.

Le rêve canadien existe toujours. Il s'agit essentiellement de garantir la même dignité humaine à toutes les personnes qui vivent au Canada. Au Canada, la vie n'a pas de prix. Nous nous battons pour cela, nous y croyons. C'est enraciné dans la Charte.

Therefore, instead of saying falling to despair and thinking you have done enough and walk away, you might be on the verge of seeing the end. It might be the last drop we need to fill the machine and trigger the wheel to roll.

My colleagues around the table, if I may express their views, are very concerned to do justice. When we seek justice, we must ensure that what we put in place will outlast us. That is the challenge of what we do.

The principles that were stated today by you and your colleagues from other provinces could establish a permanent solution to what you claim is your share of dignity that you expect from a country as good as Canada, as you said in your opening remarks.

You should remain vigilant. We have heard you. We should continue to give honest testimony to your effort to ensure that we can amend the legislation in the proper time. Although governments change, the good thing about the Senate is that the Senate lasts.

You were here 20 years ago and I am still here. My colleagues Senator Jaffer and Senator Ferretti Barth and all of us around the table have lasted to this point. Perhaps our challenge is to keep the pressure on the system, to ensure that what we put forward as recommendations will be effectively acted upon.

You should leave this room today with this message. I hope that you will continue to maintain the hope that this country will serve you well, as much as any other Canadian.

**Ms. Dolphus:** Thank you. You give me hope.

**The Chairman:** I wish to thank our witnesses today for their testimony.

**Ms. Peters:** I should like to thank all the senators here, especially Senator Chalifoux. She saved me because I was lost and I did not know where to go. It was my first time here. I also appreciate the young man here with his comments about children.

**The Chairman:** He is special.

**Ms. Peters:** Those comments are important because children are tomorrow's future. If they are raised and guided in a good way physically, spiritually mentally, a lot of healing is happening in the world today and in Canada. We have a good future. I work in the healing world. There are nine people here: six women and three men. It is a real honour for me to be here, Madam chair. Thank you very much.

I am sitting up here because as an elder, I always stand with the person when something is going on. My friend here was alone and so was my other friend there. It is important to support them. Thank you very much.

Au lieu de céder au désespoir, de croire qu'on en a fait assez et de se retirer, il faut croire qu'on verra bientôt la fin de tout cela. Il s'agit peut-être du dernier petit effort qui mettra en branle la machine et fera rouler les choses.

Si je peux me permettre d'exprimer le point de vue de mes collègues, nous tenons tous à ce que justice soit rendue. Quand nous réclamons justice, nous devons nous assurer que ce que nous instaurons durera après notre mort. C'est le défi que nous relevons ici.

Les principes que vous et vos collègues des autres provinces avez énoncés ici aujourd'hui pourraient servir à la création d'une solution permanente qui vous garantira la part de dignité à laquelle vous pouvez vous attendre dans un pays aussi bon que le Canada, comme vous le disiez dans vos remarques au début.

Vous devez rester vigilantes. Nous vous avons entendues. Nous devons continuer de respecter honnêtement votre effort et veiller à modifier la loi en temps voulu. Les gouvernements peuvent changer, mais ce qui est bon au sujet du Sénat, c'est qu'il dure.

Vous étiez là il y a 20 ans, et je suis encore là. Mes collègues les sénateurs Jaffer et Ferretti Barth, et nous tous autour de la table avons duré jusqu'ici. Il nous incombe peut-être de continuer de faire pression sur le système, afin que les recommandations que nous formulions soient vraiment mises en oeuvre.

C'est le message que vous pouvez emporter en nous quittant. J'espère que vous continuerez de croire que ce pays peut bien vous servir, comme tout autre Canadien.

**Mme Dolphus:** Merci. Vous me donnez espoir.

**La présidente:** Je remercie les témoins d'aujourd'hui pour leurs déclarations.

**Mme Peters:** Je tiens à remercier tous les sénateurs, particulièrement le sénateur Chalifoux. Elle m'a tirée d'un mauvais pas: j'étais perdue et je ne savais pas où aller. C'était ma première visite ici. J'apprécie aussi ce que ce jeune homme a dit au sujet des enfants.

**La présidente:** Il est spécial.

**Mme Peters:** Ces commentaires sont importants parce que les enfants sont l'avenir. S'ils sont élevés et bien guidés au plan physique, spirituel et mental, nous pourrons faire beaucoup de bien dans le monde et au Canada. Nous avons un bel avenir. Je travaille dans le monde de la guérison. Il y a neuf personnes, ici: six femmes et trois hommes. C'est vraiment un honneur pour moi d'être ici, madame la présidente. Merci beaucoup.

Je suis ici parce qu'en tant qu'amie, je dois toujours soutenir la personne à qui il arrive quelque chose. Mon amie était seule, de même que mon autre amie, là. Il est important de les soutenir. Merci beaucoup.

**Ms. Dolphus:** I would like to think everyone here and also I forgot to mention that my colleagues who were here at 11:30 and 1:30, I support them too. We all work together. Thank you.

The committee adjourned.

**Mme Dolphus:** Je tiens à remercier tout le monde ici. J'ai oublié mes collègues qui étaient ici de 11 h 30 à 13 h 30. Je les appuie aussi. Nous travaillons tous ensemble. Merci.

La séance est levée.

*m the Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, Board Member.

*De l'Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, membre du conseil.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Newfoundland Native Women's Association:*

Dorothy George, President.

*From the Quebec Native Women's Association:*

Michèle Audette;

Diane Soroka, Counsel.

*From the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, President.

*From the Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew.

*From the British Columbia Native Women's Association:*

Teressa Nahane;

Dorris Peters.

*From the Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, Past President;

Toni Lightning.

*From the Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, President.

(Continued on previous page)

#### TÉMOINS

*De la Newfoundland Native Women's Association:*

Dorothy George, présidente.

*De l'Association des femmes autochtones du Québec:*

Michèle Audette;

Diane Soroka, avocate.

*De l'Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, présidente.

*De l'Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew.

*De la British Columbia Native Women's Association:*

Teressa Nahane;

Dorris Peters.

*De la Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, présidente sortante;

Toni Lightning.

*De la Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, présidente.

(Suite à la page précédente)



available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable SHIRLEY MAHEU

*Présidente:*

L'honorable SHIRLEY MAHEU

Monday, September 29, 2003

Le lundi le 29 septembre 2003

**Issue No. 8**

**Fascicule n° 8**

**Sixth meeting on:**

The study on the division  
of real matrimonial property on-reserve

**Sixième réunion concernant:**

L'étude de la division des  
biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves

**WITNESSES:**  
*(See back cover)*

**TÉMOINS:**  
*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu  
*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal, c.p.
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, September 29, 2003  
(16)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Jaffer, Joyal, P.C., and Maheu (5).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**WITNESSES:**

*As an individual:*

Ms. Irene Morin, Enoch First Nation.

*As an individual:*

Ms. Sharon Donna McIvor, Lawyer.

At 11:40 a.m., Ms. Morin made a statement and answered questions.

At 12:45, the committee suspended its business for 20 minutes.

At 1:10 p.m., Ms. McIvor made a statement and answered questions.

At 1:45 p.m., Senator Beaudoin took the chair.

At 2:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 29 septembre 2003  
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 11 h 35 dans la pièce 257 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Jaffer, Joyal, c.p., et Maheu (5).

*Est présente:* Carol Hilling, analyste de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend l'examen des principaux enjeux juridiques se rapportant au sujet de la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves à la suite de l'échec d'un mariage ou d'une union de fait, et du contexte des politiques où ils se situent.

**TÉMOINS:**

*À titre personnel:*

Mme Irene Morin, Première nation Enoch.

*À titre personnel:*

Mme Sharon Donna McIvor, avocate.

À 11 h 40, Mme Morin fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 45, la séance est suspendue pendant 20 minutes.

À 13 h 10, Mme McIvor fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 45, le sénateur Beaudoin prend le fauteuil.

À 14 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, September 29, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m. to study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call the meeting to order and welcome Ms. Morin and honourable senators.

In June, the committee was authorized by the Senate to begin this important study on key legal issues affecting the subject of on-reserve real property on the breakdown of a marriage or common law relationship. The committee received the mandate to examine four specific items: the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property — personal and real — on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve and, in particular, with respect to custom land allotment; in a case of marriage or common-law relationship, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and, last but not least, possible solutions that would balance individual and community interests.

[*Translation*]

To date, the committee has met with many witnesses from a variety of groups representing aboriginal peoples. In June, we welcomed the Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable Robert Nault, to our committee.

In the coming weeks, our committee will have the opportunity to hear from a number of organizations, individuals and experts. If necessary, we will also call in departmental officials to testify.

I wish to remind members that they can submit comments about this subject in writing to the committee.

[*English*]

The committee would like to table its report at the end of December 2003. To fulfil the mandate we have been given, we have decided to focus on three areas: First Nations under the Indian Act, First Nations under the First Nations Land Management Act, and First Nations under self-government.

Ms. Morin, I recall meeting you when you were a research assistant to Senator Chalifoux. Since April 2000, you have been the Director of Operations for the Enoch Cree Nation in Alberta. In this capacity, you direct and control band support programs. It

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 29 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans le but d'examiner les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte. Madame Morin, honorables sénateurs, bonjour.

En juin, le Sénat a autorisé le comité à entreprendre une étude importante sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Le comité a reçu notamment le mandat d'examiner quatre points précis: l'interaction entre les lois provinciales et les lois fédérales en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux — biens personnels et immobiliers — se trouvant sur une réserve et, en particulier, l'exécution des décisions des tribunaux; la pratique de l'attribution des terres sur les réserves, en ce qui concerne, en particulier, l'attribution coutumière; dans le cas de mariage ou d'union de fait, le statut des conjoints et la façon de répartir les biens immobiliers en cas de rupture d'une union; et enfin les solutions possibles qui maintiendraient un équilibre entre les intérêts personnels et les intérêts communautaires.

[*Français*]

Le comité a, jusqu'à présent, rencontré un nombre important de témoins de divers groupes représentant les peuples autochtones. En juin, nous avons entendu le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Robert Nault.

Dans les semaines à venir, un certain nombre d'organisations, d'individus et d'experts auront la chance de témoigner devant notre comité. Nous aurons aussi la possibilité d'inviter les fonctionnaires du ministère, au besoin.

J'aimerais rappeler que vous pouvez soumettre au comité une opinion écrite sur le sujet.

[*Traduction*]

Le comité aimerait déposer son rapport à la fin de décembre 2003. Pour remplir le mandat qui lui a été confié, le comité a décidé de porter son attention sur trois questions: les Premières nations et la Loi sur les Indiens; les Premières nations et la Loi sur la gestion des terres des Premières nations; et les Premières nations et l'autonomie gouvernementale.

Madame Morin, je vous ai connue à l'époque où vous étiez l'adjointe à la recherche du sénateur Chalifoux. Depuis avril 2000, vous occupez le poste de directrice des opérations pour la nation des Cris Enoch, en Alberta. À ce titre, vous dirigez et supervisez

should be most interesting to hear what you have to say that could help us with our mandate from the minister. Ms. Morin, please proceed.

**Ms. Irene Morin, Enoch First Nation, As an Individual:** Honourable senators, thank you for the invitation and the opportunity to speak to your committee on the issue of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship.

I am a member of the Enoch Cree Nation and a mother of six children — all grown, of course — a grandmother of 23, and I have two great-grandchildren. I do not speak for any particular group, but I speak as an individual who might, in some way, help you with your study.

I would like to begin by making reference to the Indian Act. The definition of the Indian Act, as spelled out in the act, is "an act respecting Indians." This piece of legislation provides the Government of Canada with the legal framework of authority over Indians and Indian lands reserved for Indians as stated in the Constitution Act, 1867. The main purpose of the Indian Act is to control and regulate Indian lives.

The Indian Act is silent on the question of matrimonial real property or matrimonial property rights. We all know that the Indian Act is discriminatory as it relates to the legal rights to on-reserve matrimonial homes when a relationship ends. The outdated Indian Act does not address the division of matrimonial real property on reserves. Only section 48 of the Indian Act speaks of heirs to estates in relation to who inherits the deceased's property.

There is the issue of Certificate of Possession, CP, and Certificate of Occupation, CO, on reserve land. A certificate of possession allows a band member to possess a parcel of land; the document is his proof of lawful possession. A Band Council Resolution is required to obtain this certificate. Individuals can sell their right of possession to other band members, lease the land to non-band members or otherwise develop the land with the consent of the band council and the Minister of Indian Affairs and Northern Development. This possession continues indefinitely as long as there are heirs to the estate of the CP holder.

The sale or transfer of CP lands can only be to someone who is a band member. The Minister of Indian Affairs is the only one who has the authority to approve an application for a Certificate of Possession or to cancel it. A CP is not a right of "ownership," but instead is a right of possession to the exclusion of other band members. A band member never owns the land but merely has a right of possession through the issuance of the CP, which details the portion of land within the reserve set aside for the band member's exclusive use.

A Certificate of Occupation allows the occupation of reserve land for an initial two years and may be extended to four years. A Band Council Resolution is also required to obtain this certificate.

les programmes de soutien de la bande. Nous sommes impatients de savoir ce que vous pensez sur le sujet qui fait l'objet du mandat que nous a confié le ministre. Madame Morin, nous vous écoutons.

**Mme Irene Morin, Première nation Enoch, témoignage à titre personnel:** Honorable sénateurs, merci de m'avoir invitée à comparaître devant le comité pour discuter de la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait.

Je fais partie de la nation des Cris Enoch. J'ai six enfants — tous des adultes, bien sûr —, 23 petits-enfants et deux arrière-petits-enfants. Je ne représente aucun groupe particulier. Je suis venue ici à titre personnel, dans l'espoir de vous aider dans votre étude.

Je voudrais d'abord vous parler de la Loi sur les Indiens, que l'on définit comme étant la «loi concernant les Indiens». Cette loi confère au gouvernement du Canada un pouvoir législatif sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens, comme le précise la Loi constitutionnelle de 1867. L'objectif premier de la Loi sur les Indiens est de gérer et de réglementer la vie des Indiens.

La Loi sur les Indiens ne dit rien des biens matrimoniaux. Nous savons tous que cette loi est discriminatoire en ce qui concerne les droits relatifs aux biens matrimoniaux sur une réserve en cas de rupture d'un mariage. La Loi sur les Indiens, qui est dépassée, n'aborde pas la question du partage des biens matrimoniaux sur une réserve. Seul l'article 48 de la Loi sur les Indiens traite des droits de succession.

Il y a également la question du certificat de possession et du certificat d'occupation, qui visent tous deux les terres de réserve. Le certificat de possession permet à un membre de la bande de posséder une terre; ce document atteste son droit de posséder cette terre. L'obtention du certificat passe par l'adoption d'une résolution du conseil de bande. Une personne peut vendre son droit de possession à un autre membre de la bande, louer la terre à des personnes qui ne font pas partie de la bande ou, autrement, exploiter la terre avec le consentement du conseil de bande et le ministre des Affaires indiennes. Le droit de possession est transmis à la succession, tant que le détenteur du certificat de possession compte des héritiers.

Les terres faisant l'objet d'un certificat de possession peuvent uniquement être vendues ou transférées à un autre membre de la bande. Seul le ministre des Affaires indiennes peut approuver ou annuler le certificat de possession. Ce certificat n'est pas un titre de «propriété», mais plutôt un droit de possession exclusif. La personne n'est pas propriétaire de la terre; elle a simplement le droit de la posséder au moyen d'un certificat, qui délimite la parcelle de terre à l'intérieur de la réserve qui est mise de côté pour son usage exclusif.

Le certificat d'occupation autorise une personne à occuper une terre de réserve pendant une période de deux ans, période qui peut être prolongée de deux autres années. Il faut une résolution du

The Minister of Indian Affairs approves this certificate. This may be the first step in applying for a Certificate of Possession.

There is also the traditional possession or Custom Land Allotment. Although this is not recognized within the Indian Act, a person can be in lawful possession of reserve land by custom or tradition. Evidence will be needed to support a claim regarding the custom or traditional land holding. An Elder's testimony that the individual or the individual's family was given lawful possession of a particular piece of land and how it was acquired may be needed as proof.

I want to give you a situation of custom land allotment. In the late 1960s, my father-in-law gave some property to my husband. These hay meadows had been in my father-in-law's possession and in his father's possession before him. In 1970, my father-in-law died. One year later my husband died. Within a year after my husband's death, this parcel of land was given to another band member through a Band Council Resolution. The chief at that time indicated to his council that I, as a surviving spouse, was not interested in this piece of land; but at no time did he ask me if I wanted to retain the possession of this property. The person who requested this land was on council at the time, and he still holds this property in his possession.

From 1971 to now, some things have changed. Many women in my community now enjoy the same advantages as the men do regarding land ownership.

Lastly, there is the Band land. This is the property that is jointly owned by all the band members, land that is still in the possession of the band and not by individual members of the band. While the land possession system in the Indian Act does not prohibit women from possessing reserve property, there is the perception that women are not entitled to possess reserve land. Most First Nations women live on their husband's reserves, and it is usually he who possesses the reserve properties. First Nations women living on a reserve have fewer rights regarding their matrimonial home when a marriage or a common law relationship ends than those living off reserve.

The First Nations Land Management Act is a piece of legislature that gives bands the latitude to improve their community's economic potential. In 1999, 14 bands adopted the First Nations Land Management Act. Only one in Alberta participated. The First Nations Land Management Act is an act providing for the ratification and the bringing into effect the Framework Agreement on First Nation Land Management. Bill C-49 would enable participating First Nations to opt out of land management sections of the Indian Act, and to establish their own land codes to manage reserve land and resources. It includes a number of changes, including provisions regarding the use, occupation, possession and division of interests in First Nation land upon the breakdown of a marriage.

conseil de bande pour obtenir ce certificat, qui est approuvé par le ministre des Affaires indiennes. Cette première étape mène à l'obtention d'un certificat de possession.

Il existe par ailleurs ce qu'on appelle un système d'attribution selon la coutume. Même si ce système n'est pas reconnu par la Loi sur les Indiens, une personne peut légalement être en possession d'une terre de réserve attribuée en vertu d'une coutume ou d'une tradition. La personne doit être en mesure de démontrer que la terre a été attribuée selon ce système. Il peut être nécessaire d'obtenir le témoignage d'un ancien, qui attestera que la personne ou la famille de la personne a reçu la possession légale d'une terre, et qui expliquera comment la terre a été acquise.

Permettez-moi de vous expliquer comment fonctionne le système d'attribution selon la coutume. À la fin des années 60, mon beau-père a transféré une terre à mon mari. Cette terre, qui servait à la culture du foin, avait appartenue à son père. Mon beau-père est décédé en 1970. Mon mari, lui, est décédé un an plus tard. Moins d'un an après le décès de mon mari, la terre a été transférée à un autre membre de la bande, via une résolution du conseil de bande. Le chef à l'époque a indiqué au conseil que je ne voulais pas, en tant que conjointe survivante, de cette terre. Or, il ne m'a jamais demandé si je tenais à la garder. La personne qui a réclamé la possession de cette terre faisait partie du conseil à l'époque. Elle en a toujours la possession.

Les choses ont changé depuis 1971. De nombreuses femmes dans ma collectivité bénéficient maintenant des mêmes avantages que les hommes pour ce qui est de la possession de terres.

Enfin, il y a les terres de réserve de la bande. Ces terres appartiennent conjointement à l'ensemble des membres de la bande. C'est la bande, et non certains de ces membres, qui possède les terres. Bien que le régime prévu dans la Loi sur les Indiens n'empêche pas les femmes de posséder des terres de réserve, on a l'impression qu'elles ne le peuvent pas. La plupart des femmes autochtones vivent sur les terres de réserve de leurs conjoints, et c'est le conjoint qui, habituellement, possède ces terres. Les femmes autochtones qui vivent dans une réserve ont moins de droits à l'égard du foyer matrimonial après la rupture du mariage ou d'une union de fait que celles qui vivent à l'extérieur des réserves.

La Loi sur la gestion des terres des Premières nations est une mesure législative qui donne aux bandes les outils dont elles ont besoin pour améliorer le potentiel économique de leur collectivité. En 1999, 14 bandes ont adopté la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Seule une bande en Alberta y a participé. La Loi sur la gestion des terres des Premières nations prévoit la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Le projet de loi C-49 permettrait aux Premières nations participantes de se soustraire aux dispositions concernant l'administration des terres de la Loi sur les Indiens et d'établir leur propre régime de gestion des ressources naturelles et des terres. Il prévoit de nombreux changements, y compris des dispositions régissant l'utilisation, l'occupation et la possession des terres, et le partage des intérêts sur celles-ci en cas d'échec du mariage.

Clause 17 of the First Nations Land Management Act would require a First Nation, following the community consultation process set out in its land code, to establish general rules and procedures for land-related matters in case of marriage breakdown. Participating First Nations establish a community process to develop rules and regulations and procedures to deal with matrimonial property within 12 months from the date the land code takes effect. Under the initiative, First Nations develop laws that are applicable on the breakdown of a marriage.

In 1986, the Supreme Court of Canada held that as a result of the Indian Act, a woman could not apply for one-half of the interest in the on-reserve properties for which her husband holds a certificate of possession. At best, a woman may receive an award of compensation to replace her one-half interest in such properties.

In *Derrickson v. Derrickson*, this issue was well addressed and is now considered well-settled law in relation to applicability of provincial legislation to Indian land. Ms. Derrickson sought a division of family assets pursuant to the Family Relations Act in British Columbia. This property was registered to her husband as a certificate of possession, and was located on the Westbank Indian Reserve. The provincial court held that the Family Relations Act — a provincial statute — could not be used to distribute the land within the reserve. The court found that possession of reserve land came under the federal government's responsibility and that provincial law did not apply.

Ms. Derrickson was unsuccessful in obtaining the one-half interest of the land located on the reserve. However, the court did provide an alternative remedy under the Family Relations Act, and ordered compensation under the statute, taking into account the value of the reserve properties held by the husband. The court held that a compensation order was not in conflict with the provisions of the Indian Act, as the Indian Act did not provide compensation between spouses.

Although a provincial court cannot order division of real property situated on a reserve, it can order a division of movable chattels situated on reserve, such as vehicles, household furnishings, personal possessions, clothes and money. At law, with a court order, an Indian can seize movable properties situated on reserve from another Indian. However, a non-Indian cannot seize movable assets located on reserve from an Indian.

In 1997, the B.C. Native Women's Society launched a suit against the federal government in the federal court claiming that the federal government failed to fulfil fiduciary obligations to Indians with respect to the division of the matrimonial home upon the breakdown of a marriage. While the suit primarily concerned the Indian Act, the plaintiffs argued that by taking steps to implement the Framework Agreement on land management without ensuring matrimonial property protection for married First Nations women on reserve, the federal

L'article 17 de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations exige qu'une Première nation, au terme du processus de consultation populaire prévu dans le code foncier, établisse des règles générales et de procédure applicables aux questions touchant les terres, en cas de rupture du mariage. Les Premières nations participantes doivent établir ces règles dans les douze mois qui suivent la date d'entrée en vigueur du code foncier. Les Premières nations peuvent, en vertu de cette initiative, prendre des textes législatifs qui s'appliquent lors de l'échec du mariage.

En 1986, la Cour suprême du Canada a statué qu'en raison de la Loi sur les Indiens, une femme ne pouvait demander la moitié des biens que détenait son mari en vertu d'un certificat de possession. Au mieux, une femme pouvait recevoir une indemnité en lieu et place des biens.

Le problème a été bien cerné dans l'arrêt *Derrickson c. Derrickson*, qui est maintenant souvent cité quand vient le temps de déterminer l'applicabilité de la législation provinciale aux terres réservées aux Indiens. Mme Derrickson a demandé un partage des biens sur le fondement de la Family Relations Act de la Colombie-Britannique. Les biens faisaient l'objet d'un certificat de possession délivré au mari, et se trouvaient sur la réserve indienne Westbank. La cour provinciale a statué que la Family Relations Act — une loi provinciale — ne pouvait servir à assurer le partage des terres à l'intérieur d'une réserve. Elle a conclu que la possession des terres de réserve était une question qui relevait de la compétence fédérale, et que la loi provinciale ne s'appliquait pas dans ce cas-là.

Mme Derrickson n'a pas réussi à obtenir la moitié des intérêts détenus sur les terres situées à l'intérieur de la réserve. Toutefois, la cour a proposé une solution de rechange en vertu de la Family Relations Act, et ordonné le versement d'une indemnité aux termes de cette loi, en prenant en considération la valeur des terres de réserve détenues par le mari. La cour a statué que le versement de l'indemnité n'allait pas à l'encontre des dispositions de la Loi sur les Indiens, puisque cette loi ne prévoit pas le versement d'une indemnité entre conjoints.

Bien qu'une cour provinciale ne puisse ordonner le partage de biens immobiliers situés à l'intérieur d'une réserve, elle peut ordonner le partage des biens meubles situés à l'intérieur de celle-ci, comme les véhicules, les meubles, les articles personnels, les vêtements et l'argent. La loi permet à un Autochtone qui est muni d'une ordonnance de la cour de saisir les biens meubles d'un autre Autochtone qui sont situés à l'intérieur d'une réserve. Toutefois, un non-Autochtone ne peut saisir les biens meubles d'un Autochtone qui sont situés à l'intérieur d'une réserve.

En 1997, la B.C. Native Women's Society a intenté une poursuite en cour fédérale contre le gouvernement fédéral, au motif que celui-ci n'avait pas rempli ses obligations fiduciaires à l'égard des Autochtones en ce qui concerne le partage du foyer matrimonial après la rupture du mariage. La poursuite visait essentiellement la Loi sur les Indiens, mais les demandeurs ont soutenu qu'en prenant des mesures pour mettre en oeuvre l'accord-cadre relatif à la gestion des terres sans protéger les biens matrimoniaux des femmes autochtones vivant à l'intérieur

government was breaching fiduciary duties and violating section 15(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Framework Agreement was amended and related provisions were included in Bill C-49.

There are no enforceable rules about who gets to stay in the matrimonial home. Each First Nations community handles this situation differently. I believe that the women who are the primary caregivers of the children should remain in the matrimonial home.

Results are that First Nations women living on reserves are denied protections widely recognized as essential to women and children upon breakdown of a marriage or common-law relationship.

There is a need for more land. Housing is in short supply on most reserves. I would like to point out that our First Nation community welcomed our Bill C-31 women. Housing was provided for those who applied for housing, while others chose to live off reserve. We have no empty dwellings in our community. We could use and need more houses for our band members. Enoch First Nation has a housing policy in place, while we still follow land management sections of the Indian Act. Our community is 20 square miles, with a population of 1,400 people living on reserve and approximately 300-plus living off reserve.

I mentioned earlier that my husband's traditional land was given away to another Band member. Well, things have changed from 1971 to now. I said it before and I will say it again: Many women in our community now enjoy the same advantages as the men regarding landownership.

It is the current practice of the Enoch Cree Nation leadership to allow their women and children to remain in the matrimonial home when a common-law relationship ends or a divorce occurs. There are three First Nations women in our community — who were not originally members of Enoch — who, upon divorcing their husbands, hold a Certificate of Possession. Ten other women hold CPs and four women hold COs.

I believe that the Enoch Cree Nation leadership has been fair to women on the reserve. In the early 1970s, Enoch Cree Nation voted their first woman to a seat on the Band Council. Since that time, at least two to three women have won seats on Band Council and retain these seats each term. I would also like to point out that our Band Council has respected maintenance orders and has deducted payments from those spouses working for Enoch who are under a garnishee order.

I empathize with First Nations women who are affected by any inequality. I agree that we need to put an end to discrimination within the Indian Act. We need to protect the rights of First

des réserves, le gouvernement fédéral manquait à ses obligations fiduciaires et contrevenait au paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et des libertés. L'accord-cadre a été modifié et les dispositions pertinentes ont été incluses dans le projet de loi C-49.

Il n'existe aucune règle exécutoire qui permet de décider qui peut continuer d'habiter le foyer matrimonial. Chaque collectivité règle la question différemment. À mon avis, les femmes, qui sont les premières à s'occuper des enfants, devraient continuer d'occuper le foyer matrimonial.

Il en résulte que les femmes autochtones qui vivent à l'intérieur des réserves ne bénéficient pas des protections qui, de manière générale, sont jugées essentielles aux femmes et aux enfants en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait.

Il nous faut plus de terres. La plupart des réserves connaissent une pénurie de logements. Je tiens à signaler que notre Première nation a accueilli des femmes visées par le projet de loi C-31. Des logements ont été fournis à celles qui en ont fait la demande. D'autres ont choisi de vivre à l'extérieur de la réserve. Nous n'avons pas de logements inoccupés dans notre collectivité. Il nous en faut un plus grand nombre pour les membres de notre bande. La Première nation Enoch a une politique sur le logement. Toutefois, elle continue de se conformer aux dispositions de la Loi sur les Indiens qui régissent la gestion des terres. Notre collectivité s'étend sur une superficie de 20 milles carrés; il y a 1 400 personnes qui vivent à l'intérieur de la réserve, et environ 300 qui vivent à l'extérieur de celle-ci.

J'ai dit plus tôt que la terre attribuée à mon mari selon la coutume avait été transférée à un autre membre de la bande. Eh bien, les choses ont changé depuis 1971. Comme je l'ai déjà mentionné, de nombreuses femmes au sein de la collectivité bénéficient des mêmes avantages que les hommes pour ce qui est de la possession des terres.

À l'heure actuelle, les leaders de la nation des Cris Enoch permettent aux femmes et aux enfants de rester dans le foyer matrimonial lorsqu'il y a rupture d'une union de fait ou divorce. Il y a trois femmes au sein de notre collectivité — qui ne faisaient pas partie à l'origine de la nation Enoch — qui ont obtenu un certificat de possession au moment de leur divorce. Dix autres femmes détiennent un certificat de possession, et quatre, un certificat d'occupation.

À mon avis, les leaders de la nation des Cris Enoch se sont montrés justes envers les femmes qui vivent à l'intérieur de la réserve. Au début des années 70, la nation des Cris Enoch a élu la première femme au sein du conseil de bande. Depuis, au moins deux ou trois femmes ont été élues au sein du conseil. Elles conservent leur siège chaque fois que leur mandat est renouvelé. Je tiens également à signaler que le conseil de bande respecte les ordonnances alimentaires et déduit le montant de la pension du salaire des conjoints qui travaillent pour la nation Enoch et qui font l'objet d'une ordonnance de saisie-arrêt.

Je compatis avec les femmes des Premières nations qui sont victimes d'inégalités. Nous devons supprimer les dispositions discriminatoires que contient la Loi sur les Indiens. Nous devons

Nations women and children. I also believe that we need to empower women to take a more assertive stand in cases of family violence.

In Bill C-49 regarding land codes, bylaws are needed to execute and enforce these land codes, especially those on matrimonial issues. It would be favourable for First Nations to embrace the First Nations Land Management Act. Certainly, changes or amendments to sections of the Indian Act are needed, but these changes need the full participation of First Nations and we know that it will take time to enact them. We need capacity and resources to work on these changes or amendments.

I am a firm believer in using mediation and arbitration as a means to correcting or strengthening any situation. There are concerns regarding family violence on reserve and I would like to see women's shelters on reserves — facilities that would be a safe and secure environment for women experiencing difficult situations in the home. These facilities should provide psychological counselling for the women.

I am an optimist, and I am hopeful that the study this committee is conducting will produce good recommendations for changes to the Indian Act that will guarantee equality for all First Nations women across Canada. Once again, thank you for the invitation to present. I would like to end by commending the Senate committee for their hard work.

I would also add that someday, I hope to be a senator like my role model, Senator Chalifoux.

**Senator Beaudoin:** I am not surprised that the Indian Act is rather silent on the subject of matrimonial property. There is, of course, the situation that the reserves usually belong to the Crown. It may be in right of Canada, it may be in right of a province, but usually it is the Crown.

On the other hand, the *Derrickson* case says that the provincial laws do not apply. However, we have all the powers of legislation that we want under section 91(24). Perhaps we have some other statutes that are closer to us than the Indian Act.

To the best of my knowledge, you have not referred to those other statutes that may, perhaps, address the problem to a certain extent.

**Ms. Morin:** No, I have not.

**Senator Beaudoin:** Is that because you prefer that we amend the Indian Act?

**Ms. Morin:** That was my understanding — namely, that the study and recommendations made by this committee would be in respect of what changes to make to the Indian Act.

**Senator Beaudoin:** I wonder if I would not scrap it and enact another one. Perhaps that is going too far.

protéger les droits des femmes et des enfants des Premières nations. Nous devons également donner aux femmes le pouvoir de s'affirmer davantage lorsqu'elles sont victimes de violence familiale.

Pour ce qui est des codes fonciers que prévoit le projet de loi C-49, il nous faut des règlements pour appliquer ces codes, surtout ceux qui visent les biens matrimoniaux. J'encourage les Premières nations à adopter la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Des changements ou des modifications à certaines dispositions de la Loi sur les Indiens s'imposent, mais ces changements doivent être élaborés de concert avec toutes les Premières nations. Nous savons qu'il faudra du temps pour les mettre en oeuvre. Nous avons besoin d'outils et de ressources pour nous atteler à cette tâche.

Je demeure convaincue que la médiation et l'arbitrage contribuent à améliorer ou à corriger les situations problématiques. La violence familiale existe à l'intérieur des réserves. Je voudrais que l'on construise des maisons de refuge pour femmes battues dans les réserves — des installations qui offrent un environnement sûr et sécuritaire aux femmes aux prises avec des difficultés au foyer, et qui leur permettent aussi d'avoir accès à des services de consultation psychologique.

Je suis une optimiste. J'espère que l'étude qu'entreprend le comité se traduira par des modifications positives à la Loi sur les Indiens, modifications qui garantiront l'égalité de toutes les femmes membres des Premières nations au Canada. Encore une fois, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le comité. Je tiens à vous féliciter pour l'excellent travail que vous accomplissez.

J'ajouterais que j'espère, moi aussi, occuper un jour un poste de sénateur, tout comme le sénateur Chalifoux, que j'admire beaucoup.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne suis pas étonné de voir que la Loi sur les Indiens ne dit rien des biens matrimoniaux. Il est vrai que les réserves appartiennent habituellement à la Couronne, que ce soit du chef du Canada ou d'une province.

Par ailleurs, l'arrêt *Derrickson* précise que les lois provinciales ne s'appliquent pas. Toutefois, nous possédons tous les pouvoirs que nous voulons en vertu du paragraphe 91(24). Il y a peut-être des lois autres que la Loi sur les Indiens qui abordent la question.

Pour autant que je sache, vous n'avez pas fait allusion aux lois qui, dans une certaine mesure, traitent peut-être de la question.

**Mme Morin:** Non, je ne l'ai pas fait.

**Le sénateur Beaudoin:** Préférez-vous que l'on apporte des modifications à la Loi sur les Indiens?

**Mme Morin:** C'est ce que je croyais comprendre — à savoir que l'étude et les recommandations du comité s'appliqueraient aux modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Beaudoin:** Je me demande si je ne remplacerais pas carrément cette loi par une autre. C'est peut-être aller trop loin.

You prefer that we amend the Indian Act rather than to try to find a solution in some other statutes. Is that correct?

**Ms. Morin:** It would help if the other statutes were taken into consideration. At the same time, there are certain sections within the Indian Act that protect us as treaty people. The leadership across this country would probably say that we have to hold on to our treaty rights, and I agree with them.

This morning I saw an inscription that read, "As long as the sun shines, the grass grows and the river flows." I think all First Nations across Canada believe that and hold on to that. Our ancestors — who signed treaties with the Queen of England — still hold on to that and will never let go of it.

I believe that there are other statutes, for example, the Constitution Act, the Charter of Rights and Freedoms, and a number of federal statutes that could be looked at to help to eradicate the inequalities that women face.

**Senator Beaudoin:** There is such a thing as the right of possession. We do not have the right of ownership. We start from this. Are there other women who were able to obtain the right of possession? You referred to one case.

**Ms. Morin:** I referred to three women who own a Certificate of Possession upon divorce from their husband.

**Senator Beaudoin:** Upon divorce?

**Ms. Morin:** Yes. Different First Nations communities handle things differently because there is not a blanket rule that would apply to all First Nations across Canada.

The First Nations leadership in each community needs to take a close look at how they are dealing with their women. It is not that I want any special favours from my chief and council for saying this, but our leadership has been very compassionate when it comes to women's issues. The women who do have the Certificates of Possession upon divorce from the husband approached the leadership to ask that a portion of the land to be set aside for them because the land was in possession by their husband under a CP. You have to make application to your leadership for that. In turn, once you apply for 50 per cent — or whatever share of the property you are requesting — that application has to go Band Council first and the Band Council resolution is drafted and sent to the Minister of Indian Affairs.

The Minister of Indian Affairs then either accepts or rejects the application. If the minister says that is fine, the women are in possession of that land. As I said, there is no such thing as ownership of property on reserve.

Because they have a Certificate of Possession, the property is set aside for their use. They can develop it, lease it to non-band members, or sell it to another band member, but never to anybody outside of that band.

**Senator Beaudoin:** If they do all this, would it solve the problem?

Donc, vous préférez que l'on modifie la Loi sur les Indiens plutôt que d'essayer de trouver une solution dans d'autres lois, n'est-ce pas?

**Mme Morin:** Cela aiderait si les autres lois étaient prises en compte. Parallèlement, il y a certaines dispositions de la Loi sur les Indiens qui nous protègent du fait que nous sommes visés par des traités. Les dirigeants à l'échelle nationale diraient sans doute que nous devons continuer de défendre nos droits issus de traités, et je suis d'accord avec eux.

J'ai lu ce matin une inscription qui disait: «Tant que le soleil brillera, l'herbe poussera et les rivières couleront». Les Premières nations du Canada en sont toutes convaincues. C'est une devise à laquelle nos ancêtres — ceux qui ont signé les traités avec la Reine d'Angleterre — ont cru. Ils continuaient d'ailleurs d'y croire.

Je crois qu'il y a des lois, comme la Loi constitutionnelle, la Charte des droits et libertés et d'autres lois fédérales qu'on pourrait examiner pour chercher à éliminer les inégalités dont souffrent les femmes.

**Le sénateur Beaudoin:** Le droit de possession existe, mais pas le droit de propriété. On part de là. Y a-t-il d'autres femmes qui ont réussi à obtenir le droit de possession? Vous avez parlé d'un cas.

**Mme Morin:** J'ai parlé de trois femmes qui ont un certificat de possession depuis leur divorce.

**Le sénateur Beaudoin:** Depuis leur divorce?

**Mme Morin:** Oui. Il y a des communautés autochtones qui fonctionnent différemment étant donné qu'il n'y a pas de règle générale applicable à toutes les Premières nations du Canada.

Les dirigeants de chaque communauté autochtone doivent examiner de près la façon dont ils traitent les femmes. Je ne le dis pas pour obtenir de faveur spéciale de la part de mon chef et de son conseil, mais nos dirigeants font preuve de beaucoup de compassion pour ce qui est des questions préoccupant les femmes. Les femmes qui ont reçu de leur mari un certificat de possession au moment du divorce ont demandé aux dirigeants qu'une partie de la terre qui appartenait à leur mari leur soit réservée. Il faut présenter une demande aux dirigeants à cette fin. La demande pour l'obtention de la moitié ou d'une autre portion de la propriété doit d'abord être adressée au conseil de bande, qui rédige une résolution et l'envoie au ministre des Affaires indiennes.

Ensuite, le ministre l'accepte ou la rejette. Si la demande est approuvée, la femme qui l'a présentée devient détentrice de la terre. Comme je l'ai dit, il n'y a pas de propriété de terres dans les réserves.

La terre pour laquelle les femmes ont un certificat de possession est réservée à leur usage. Elles peuvent l'exploiter, la louer à des personnes qui ne font pas partie de la bande ou la vendre à un autre membre de la bande, mais jamais à quelqu'un qui n'en fait pas partie.

**Le sénateur Beaudoin:** Le problème serait-il réglé si elles peuvent faire tout cela?

**Ms. Morin:** I cannot say that it would solve the problem, but I think that it would help the women, especially those who are undergoing a divorce. I have not seen any woman who is living common-law with another band member on the reserve have access to the possession of the land under a certificate. However, I have seen women whose husbands have died and they have inherited the possession of that land.

**Senator Jaffer:** Ms. Morin, welcome. Your work amongst the women is well known. It is good to have you here in front of us.

I found your presentation very interesting. Our committee must struggle with two different themes in presentations we are getting. In one people are saying, "Wait. After consultations, we will come up with a plan." Others say, "The Indian Act is not perfect, but we need solutions now."

You had unfairness happen to you a long time ago. You lost the land that rightly belonged to you. Since then, things have been working better in the reserve.

I see this as a transitional measure, until there is better consultation and the Indian Act is amended. I would like to know what you think we should be doing. I understand that on your reserve, things are working, but on many reserves, women are not being treated as fairly. I would like to hear your opinion on that issue.

**Ms. Morin:** When I first heard about the study that was being undertaken by this committee, I wondered how you would go about getting information from women across Canada. I thought that a good process would be for the Senate committee to go to the First Nations to hear from the women in the communities. I think that has happened to some extent. However, the committees have gone to the urban centres, and that is not where most First Nations women live. Some live off-reserve, not the majority of them live on the reserves.

I am not sure if it would be a good idea to have the men present because they probably would give a different point of view. The majority of the decisions made on the reserve in relation to property are made by men, and mostly in favour of men. However, inviting certain women to come to present before the committee may not be enough. Perhaps we need to have a broader number of opinions from different women across Canada. I am not sure how that can be achieved because I know that it costs money to do this.

I do not know how many presenters you will be listening to, but I think it would be a good idea to hear from many women who live on reserve. The women who live off the reserve know that if they want to have their fair share of any real property, the provincial court can determine their entitlement. However, if a woman lives on-reserve, there are many things to consider. I would like to see more women living on reserve making presentations.

**Mme Morin:** Je ne peux pas dire que le problème serait réglé, mais je pense que ce serait utile pour les femmes, surtout celles qui sont en instance de divorce. Je ne connais aucune femme, vivant en union de fait dans la réserve avec un membre de la bande, qui a obtenu la possession de la terre en vertu d'un certificat. Mais je connais des femmes dont le mari est décédé et à qui la possession de la terre a été léguée.

**Le sénateur Jaffer:** Bienvenue, madame Morin. Le travail que vous faites auprès des femmes est bien connu. Je suis heureux de vous rencontrer.

Votre témoignage est très intéressant. Il y a deux points de vue qui nous sont présentés et avec lesquels notre comité est aux prises. D'un côté, les gens nous demandent d'attendre, qu'après les consultations ils vont présenter un plan. De l'autre, les gens nous disent que la Loi sur les Indiens n'est pas parfaite et qu'il faut trouver des solutions maintenant.

Vous avez été victime d'une injustice par le passé. Vous avez perdu la terre qui vous appartenait de droit. Depuis, les choses se sont améliorées dans la réserve.

Je considère cela comme une mesure de transition en attendant que des consultations aient lieu et que la Loi sur les Indiens soit modifiée. J'aimerais savoir ce que nous devrions faire d'après vous. Je crois comprendre que, dans votre réserve, les femmes sont bien traitées, mais que ce n'est pas le cas dans beaucoup d'autres réserves. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la question.

**Mme Morin:** Quand j'ai d'abord entendu parler de l'étude que votre comité allait faire, je me suis demandée comment vous alliez obtenir de l'information des femmes de tout le pays. Il me semblait utile que le comité sénatorial aille visiter les communautés autochtones pour entendre le point de vue des femmes. Je pense que vous l'avez fait dans une certaine mesure. Cependant, vous êtes allés dans les centres urbains, et ce n'est pas là que la plupart des femmes autochtones vivent. Il y en a qui vivent à l'extérieur des réserves; ce n'est pas la majorité d'entre elles qui vivent dans les réserves.

Je ne suis pas sûre que ce serait une bonne idée que les hommes soient présents, parce que leur point de vue serait probablement différent. La majorité des décisions prises dans les réserves au sujet des terres le sont par des hommes, et la plupart du temps en leur faveur. Cependant, ce n'est peut-être pas suffisant d'inviter certaines femmes à témoigner devant le comité. Il faut peut-être entendre l'opinion d'un plus large éventail de femmes au Canada. Je ne sais pas vraiment comment on peut arriver à le faire compte tenu des coûts que cela suppose.

Je ne sais pas combien de témoins vous allez recevoir, mais je pense que ce serait une bonne idée d'entendre le point de vue de beaucoup de femmes vivant dans les réserves. Les femmes qui vivent à l'extérieur des réserves savent que, si elles veulent leur juste part des biens immobiliers, le tribunal provincial peut déterminer leurs droits. Cependant, pour les femmes qui vivent dans les réserves, il y a beaucoup d'éléments à prendre en considération. J'aimerais que plus de femmes vivant dans les réserves viennent témoigner.

**Senator Jaffer:** Ms. Morin, I can assure you that our chair has worked very hard to try to find that balance, but the challenge we have is not so much finances but time. The minister has given us a very tight timetable. As much as we desire to hear from as many people as possible, that would in a way be abdicating because the time will then run out and there is a great need to act as well.

I would ask you to think about whether there are any other women you think should be here. I am certain that our chair will accommodate those.

I have another question that worries me a great deal. It is your suggestion of mediations and arbitrations. I have been involved in mediations for a long time. One of the challenges, especially where there is violence involved, is the power relationship that exists at the table, especially against the women. I would like you to give some thought to this — perhaps not today — as to how mediation would work, especially when there is some violence.

**Ms. Morin:** As I said earlier, I am an optimist. If the relationship is so bad that there is no hope for reconciliation, then that is the way it should be. However, if there is a faint possibility of reconciliation, then that should be looked at. We have many First Nations women who experience family violence. Because we do not have women's shelters on reserves, women have to go into the cities to seek security and a safe place.

I definitely will be looking at what I have said this morning, and maybe talking to other women in the community. You asked how we could get more participation from different women. There are the women's groups across Canada. Every province has a women's group. Perhaps they could meet and discuss some of the things that we are discussing today. If you would allow it, they could send in their recommendations as a group of women from the provinces. That would be a way of getting more involvement and participation from them, if they cannot attend to present personally at this committee.

**Senator Jaffer:** Thank you. We have had practically all, if not all, the women's groups present already, but your ideas are helpful.

**Senator Joyal:** I should like to refer to the second paragraph on page 4 of your brief. You state that in 1999, 14 Bands adopted the First Nations Land Management Act. Theoretically, if that act were to be embraced by all First Nations, how many more nations would have to join in the act?

**Ms. Morin:** I would say in the hundreds. I have heard that we have 633 First Nations across Canada.

**Senator Joyal:** In other words, only a minimal fraction of First Nations benefit from the provisions of the act, especially the women.

**Le sénateur Jaffer:** Madame Morin, je peux vous assurer que notre présidente s'est employée activement à essayer de trouver un juste équilibre à ce sujet, mais que le facteur temps est plus problématique pour nous que l'aspect financier. En effet, le ministre nous a fixé un échéancier très serré. Même si nous voulons entendre le plus de gens possible, ce serait un peu irresponsable de notre part de le faire étant donné que le temps va nous manquer et qu'il est impérieux d'agir.

Si vous pensez que d'autres femmes devraient venir témoigner, je suis sûr que notre présidente s'arrangera pour les recevoir.

Il y a un autre sujet qui me préoccupe beaucoup, à propos de ce que vous avez dit sur la médiation et l'arbitrage. Je me suis occupé de médiation pendant longtemps. Un des problèmes, surtout quand la violence est en cause, c'est la relation de pouvoir qui existe à la table de négociation, particulièrement à l'égard des femmes. J'aimerais que vous nous indiquiez — peut-être pas aujourd'hui — comment la médiation fonctionnerait, surtout quand il y a de la violence.

**Mme Morin:** Comme je l'ai dit plus tôt, je suis optimiste de nature. Si la relation est conflictuelle au point qu'il n'y a pas d'espoir de réconciliation, il faut alors agir ainsi. Cependant, s'il y a le moindre espoir de réconciliation, c'est une solution qu'on devrait envisager. Il y a beaucoup de femmes autochtones qui subissent la violence familiale. Comme il n'y a pas de refuge pour elles dans les réserves, elles doivent aller dans les villes pour trouver sécurité et asile.

J vais assurément réfléchir à ce que j'ai dit ce matin et peut-être communiquer avec d'autres femmes dans la communauté. Vous avez demandé comment obtenir une plus grande participation des femmes. Il existe beaucoup de groupes de femmes au Canada. Chaque province en a un. Ces groupes pourraient peut-être se réunir pour discuter de ce dont nous parlons aujourd'hui et, si vous êtes d'accord, ils pourraient vous transmettre leurs recommandations en tant que groupe représentant les femmes des provinces. Ce serait une façon d'élargir la participation des femmes, si elles n'ont pas la possibilité de venir vous rencontrer en personne.

**Le sénateur Jaffer:** Merci. Pratiquement tous, sinon tous les groupes de femmes sont déjà venus nous rencontrer, mais vos suggestions sont utiles.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais parler de ce dont il est question dans le deuxième paragraphe de la page 4 de votre mémoire. Vous indiquez qu'en 1999, 14 bandes ont opté pour la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. En principe, si la loi devait être approuvée par toutes les Premières nations, combien d'autres communautés devraient y souscrire?

**Mme Morin:** Je dirais des centaines. J'ai entendu dire qu'il y avait 633 Premières nations au Canada.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, il y a seulement une infime partie d'Autochtones, et surtout de femmes, qui tirent profit des dispositions de la loi.

In the third paragraph on the same page, you state that clause 17 of the act allows the establishment of general rules and procedures for land-related matters in case of marriage breakdown.

To your knowledge, have all 14 bands that have joined the act adopted such a provision dealing with land management in case of marriage breakdown?

**Ms. Morin:** As far as I know, only two or three of those 14 First Nations have established land codes pertaining to marriage breakdowns.

**Senator Joyal:** For the information of the members of this committee, should it be possible to have the provisions of those two or three codes, whereby there is a system to address the marriage breakdown and land allocation at that time? It would be helpful to the members of the committee to look into those codes.

Therefore, of the more than 600 Indian First Nations bands, there would be two or three codes that would provide for allocation of land in the case of marriage breakdown — so that we have an idea of the problem. Am I right or am I overstressing it?

**Ms. Morin:** As I understand it, the First Nations have been given an opportunity to create or to develop their own land codes. I am not sure how many different land codes would be created as a result of that. It could be the two. Maybe the other First Nations would follow suit with those who have such land codes in place.

**Senator Joyal:** In other words, the solution to the problems of land possession in case of marriage breakdown has been minimally addressed through the benefit that flows from the First Nations Land Management Act. Down the line, it could be adopted by a much larger number of bands, however, at this point in time, it has solved the problems of only a minimal number of persons affected by marriage breakdown.

**Ms. Morin:** That is correct. It would be good for all First Nations to adopt the First Nations Land Management Act.

I worked in Ottawa when the First Nations Land Management Act was going through the House of Commons and into the Senate. I worked for Senator Chalifoux so I knew about the act, and I spoke to several chiefs about the act. Of course, the issue raises concerns that "they are doing whatever they can to get rid of our treaty rights and stuff." That is always in the minds of First Nations' people across Canada. Any time that you want to change something or amend an act, people begin to worry that our treaty rights will be affected.

If I were the chief of my band, I would seriously consider the First Nations Land Management Act for my reserve.

**Senator Joyal:** Your band has not opted in?

**Ms. Morin:** We have not as yet. There is always the issue of land on reserve. I believe that all land on the reserve should belong jointly to all band members of that reserve. I am not in

Dans le troisième paragraphe de la même page, vous dites que l'article 17 de la loi prévoit l'établissement de règles générales et de procédures sur les questions liées aux terres en cas de rupture du mariage.

À votre connaissance, est-ce que les 14 bandes qui souscrivent à la loi ont adopté des mesures concernant la gestion des terres en cas de rupture du mariage?

**Mme Morin:** Autant que je sache, seulement deux ou trois parmi les 14 Premières nations en question ont adopté un code foncier applicable en cas d'échec du mariage.

**Le sénateur Joyal:** Serait-il possible que les membres du comité obtiennent les dispositions de ces deux ou trois codes qui traitent de l'attribution des terres en cas de rupture du mariage? Ce serait utile que le comité puisse les examiner.

Par conséquent, pour les plus de 600 bandes autochtones qui existent, il y aurait deux ou trois codes régissant l'attribution des terres en cas de rupture du mariage, ce qui donne une idée du problème. Est-ce que c'est juste ou est-ce que j'exagère?

**Mme Morin:** Je crois comprendre que les Premières nations ont eu l'occasion d'adopter leur propre code foncier. Je ne sais pas combien de codes fonciers vont être ainsi adoptés. Il pourrait y en avoir que deux. Je ne sais pas combien d'autres Premières nations vont suivre l'exemple de celles qui ont adopté un code.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, la Loi sur la gestion des terres des Premières nations offre actuellement une solution très restreinte aux problèmes liés à la possession de terres en cas de rupture du mariage. En bout de ligne, beaucoup d'autres bandes pourraient se prévaloir de la loi mais, actuellement, la loi règle les problèmes d'un tout petit nombre de personnes touchées par la rupture du mariage.

**Mme Morin:** Oui. Il serait utile que toutes les Premières nations appliquent la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Je travaillais à Ottawa quand cette loi a été adoptée par la Chambre des communes et le Sénat. Je travaillais pour le sénateur Chalifoux et j'étais donc au courant de la loi; j'en ai d'ailleurs parlé à plusieurs chefs. Bien sûr, la question soulève des craintes au sujet du maintien de nos droits issus de traité. Les Autochtones du Canada ont toujours l'impression qu'on veut leur enlever leurs droits. Chaque fois qu'on veut faire des changements ou modifier une loi, les gens craignent que leurs droits issus de traité n'en souffrent.

Si j'étais chef de bande, je penserais sérieusement à faire appliquer la Loi sur la gestion des terres des Premières nations dans ma réserve.

**Le sénateur Joyal:** Votre bande n'y souscrit pas?

**Mme Morin:** Pas encore. La question des terres de réserve demeure. Je crois que toutes les terres de la réserve devraient appartenir conjointement à tous les membres de la bande. Je ne

favour of Certificates of Possession; I am not in favour of Certificates of Occupation. Any land set aside for Indians should belong to all the band members of that particular band.

**Senator Joyal:** In that context, how would you solve the arbitration needed in the case of a marriage breakdown or a common-law relationship? How do you address the issue of the status of women and children, and, of course, of the sharing of the assets of the couple to make sure that women maintain the capacity to educate their children?

How would you solve that in the context of the ideal situation that you describe?

**Ms. Morin:** First, I would embrace the First Nations Land Management Act. Given the need for dealing with the matrimonial property on reserve, give the woman equal right to property.

However, in the event that there were no Certificates of Possession and Certificates of Occupation, we would have to come up with some new law within the reserve that could be put into the Indian Act that would help us determine how to deal with marriage breakdowns. If the band members of the reserve jointly owned this land, then there would be no issue of who gets the property. It would remain as property that belongs to all the members of the band.

**Senator Joyal:** In the case of a marriage breakdown or termination of the common-law relationship, who, in your mind, should be the arbitrator who decides that the woman should stay in the house with the children and that the woman should be entitled to a share of the assets?

**Ms. Morin:** We have many Elders with wisdom, with knowledge of all the members who live in the community. They would be the ideal people to deal with any mediation within the community.

**Senator Joyal:** In other words, would you call upon these wise people who are respected and recognized by the community as such?

**Ms. Morin:** Yes.

**Senator Joyal:** Would they be vested with the responsibility or the decision-making capacity to be fair in the circumstances and not be put into the context through which you have lived? You mentioned that someone on the Band Council there was someone wanted your property and your dwelling and was able to politically manoeuvre within the Band Council to deprive you of that. Do I understand your testimony correctly?

**Ms. Morin:** That is true, yes.

**Senator Joyal:** In the last paragraph of page 5 of your brief, you write:

In 1997, the B.C. Native Women's Society launched a suit against the federal government in the Federal Court claiming that the federal government failed to fulfil

crois pas aux certificats de possession, mais plutôt aux certificats d'occupation. Toutes les terres réservées aux Indiens devraient appartenir à tous les membres de la bande en question.

**Le sénateur Joyal:** Dans ce contexte, comment réglez-vous le problème de l'arbitrage nécessaire en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait? Comment réglez-vous la situation des femmes et des enfants et bien sûr le partage des biens du couple afin que les femmes puissent continuer d'élever leurs enfants?

Comment réglez-vous cela dans le contexte que vous expliquez?

**Mme Morin:** D'abord, je ferais appliquer la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, étant donné qu'il faut régler le problème des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et qu'il faut accorder les mêmes droits à l'égard des terres aux femmes.

Cependant, s'il n'y avait pas de certificat de possession ni de certificat d'occupation, il faudrait établir, dans la réserve, de nouvelles mesures qui pourraient être intégrées à la Loi sur les Indiens pour nous aider à régler les problèmes liés à la rupture du mariage. Si les membres de la bande possédaient conjointement les terres, on n'aurait pas à se demander à qui revient la terre. Elle continuerait d'appartenir à de tous les membres de la bande.

**Le sénateur Joyal:** En cas de rupture du mariage ou de l'union de fait, qui, d'après vous, devrait décider que la femme devrait rester dans la maison avec les enfants et avoir droit à une partie des biens?

**Mme Morin:** Il y a beaucoup d'aînés qui font preuve de sagesse et qui connaissent tous les membres vivant dans la communauté. Ils seraient les mieux placés pour s'occuper de la médiation.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce donc dire que vous feriez appel à ces sages qui sont respectés et reconnus par toute la communauté?

**Mme Morin:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Leur confierait-on la responsabilité ou le pouvoir d'être justes dans les circonstances sans connaître le contexte dans lequel vous avez vécu? Vous avez dit qu'un membre du conseil de bande voulait votre terre et votre maison et a réussi, par des manigances politiques, à vous les enlever. Est-ce que je comprends bien ce que vous dites?

**Le sénateur Morin:** C'est vrai, oui.

**Le sénateur Joyal:** Au dernier paragraphe de la page 5 de votre mémoire, vous dites:

En 1997, la B.C. Native Women's Society a intenté une poursuite en Cour fédérale contre le gouvernement fédéral, au motif que celui-ci n'avait pas rempli ses obligations

fiduciary obligations to Indians with respect to the division of the matrimonial home upon the breakdown of marriage.

While the suit primarily concerns the Indian Act, the plaintiffs argued that by taking steps to implement the Framework Agreement on Land Management without ensuring matrimonial property protection for married First Nations women on reserve, the federal government was breaching fiduciary duties and violating section 15(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Can you remind us of the names of the party in that case?

**Ms. Morin:** The B.C. Native Women's Society, Teresa Nahane and Jane Gottfriedson.

**Senator Joyal:** Madam Chair, I think we should have an opportunity to look into that before we reach our conclusion. There are two important principles at stake here. The first is the equality of rights of Aboriginal women and men, as enshrined in section 35.4 of the Constitution. The second is the fundamental constitutional principle of fiduciary obligations of the federal Crown. That is of fundamental importance if we are to make recommendations. I will review the case for my own information.

By not acting on the basis of protecting the matrimonial homes of Aboriginal women, the allegation that the federal government is in breach of its fiduciary obligations to Indian women is of fundamental importance to this work.

We might have an opportunity to review that. I thank you for bringing it to our attention. The concept of fiduciary obligation is one that has been sanctioned by the Supreme Court of Canada in relation to the Aboriginal people of Canada. The Crown's honour is at stake in terms of that obligation. This is a fundamental point to be addressed by this committee in its recommendations.

In other words, it is not a matter for the federal government to decide to act on the basis of a policy issue. It is a matter of constitutional duty for the federal government to act. In my view, they are two fundamentally different points.

The committee might want to review that aspect of the decision of the court so that we can expand on it in our report.

**The Chairman:** We will be having interventions on these two particular points.

In March of this year, the minister announced that 19 additional First Nations were looking at signing a framework agreement on land codes. Next week, we will be hearing from Chief Margaret Panesse-Mayer of the Nipissing First Nation who will discuss their land code with us.

fiduciaires à l'égard des Indiens en ce qui concerne le partage du foyer matrimonial après la rupture du mariage.

La poursuite visait essentiellement la Loi sur les Indiens, mais les demandeurs ont soutenu qu'en prenant des mesures pour mettre en oeuvre l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations sans protéger les biens matrimoniaux des femmes autochtones mariées vivant à l'intérieur des réserves, le gouvernement fédéral manquait à ses obligations fiduciaires et contrevainait au paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pouvez-vous nous rappeler les noms des demandeurs dans cette affaire?

**Mme Morin:** La B.C. Native Women's Society, Teresa Nahane and Jane Gottfriedson.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je pense qu'il nous faudrait examiner cette affaire avant de conclure notre étude. Il y a deux principes importants en cause. Le premier est l'égalité des droits des femmes et des hommes autochtones, telle qu'elle est prévue à l'article 35.4 de la Constitution. Le deuxième est le principe constitutionnel fondamental des obligations fiduciaires du gouvernement fédéral. C'est d'une importance fondamentale si nous devons formuler des recommandations. Je vais examiner la cause pour ma propre gouverne.

Il est crucial pour notre étude de savoir si, en ne protégeant pas le foyer familial des femmes autochtones, le gouvernement fédéral manque à ses obligations fiduciaires à l'égard des femmes autochtones.

Nous aurons peut-être la possibilité d'examiner la question. Je vous remercie d'avoir attiré notre attention là-dessus. L'obligation fiduciaire à l'égard des peuples autochtones du Canada a été confirmée par la Cour suprême du Canada. L'honneur du pays est en cause à l'égard de cette obligation. C'est un aspect fondamental dont notre comité doit traiter dans ses recommandations.

En d'autres termes, la décision du gouvernement fédéral n'est pas liée à une question de politique, mais à un devoir constitutionnel. À mon avis, ce sont deux choses fondamentalement différentes.

Le comité pourrait vouloir examiner cet aspect de la décision rendue par le tribunal pour que nous puissions en discuter dans notre rapport.

**La présidente:** Nous aurons des interventions sur ces deux sujets particuliers.

En mars de cette année, le ministre a annoncé que 19 autres Premières nations songeaient à signer l'accord-cadre sur les codes fonciers. La semaine prochaine, nous allons entendre le témoignage de la chef Margaret Panesse-Mayer de la Première nation de Nipissing qui viendra discuter du code foncier de sa réserve avec nous.

**Senator Joyal:** My request remains. We should get copies of the various codes to understand better the approaches to the settlement of matrimonial issues in the case of matrimonial breakdown.

**The Chairman:** We are trying right now to obtain those, senator.

**Senator Chalifoux:** Ms. Morin, I know that you were a member of another reserve when you married your husband. When he died, did you attempt to go to your home reserve? If you did, what was the result of that request?

**Ms. Morin:** No, I did not seek reinstatement to the Kehewin Cree Nation. I chose not to. However, I still call it home. It is where I was born.

When I visit the people of the Kehewin Cree Nation, they are always happy to see me. At some point they asked, "When are you coming home?" I say, "I have a home. My home is Enoch."

When I moved to Enoch, I left my other home to make my home with my husband. However, during my marriage there was a time when my husband and I split up for a number of months. During that period, I could have gone back home to Kehewin. However, as I say, I chose not to.

When my husband and I split up, I moved in with my mother, who lived in Edmonton at the time. When the chief of Enoch found out that my husband was in the home and that my kids and I were elsewhere, he ordered my husband out of the house. He told us that we could come back, that that was our home. That is where my kids and I belonged. We came home, and my husband had to find someplace else to live. It was not all that long. We reconciled, and he came home.

I know that things are not as easy for other women. I guess sometimes reconciliation is not as positive or not as amicable as mine was. I understand what women go through. I have had relatives and friends who have gone through the family violence issue.

I never considered moving back to my home community. The ties are still there. I have family at that other reserve, as I have family in this reserve, now that I am at Enoch.

**Senator Chalifoux:** We have had presentations here regarding women who have requested to go back to their home reserve after a marriage breakdown, a death or whatever, and the chief and council have refused them.

In your opinion, what would you advise this committee to examine in respect of women being denied the ability to return to their home reserves?

**Ms. Morin:** That should be addressed by the reserve from which they came. We cannot force a reserve to take back a member who has married off the reserve.

**Le sénateur Joyal:** Je maintiens ma demande. Nous devrions obtenir copie des différents codes pour mieux comprendre les moyens de régler les problèmes matrimoniaux liés à la rupture du mariage.

**La présidente:** C'est ce que nous tentons d'obtenir maintenant, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Chalifoux:** Madame Morin, vous étiez membre d'une autre réserve quand vous vous êtes mariée. Lorsque votre époux est décédé, avez-vous demandé à retourner dans votre réserve d'origine? Si oui, quel a été le résultat de cette demande?

**Mme Morin:** Non, je n'ai pas demandé à être réintégrée dans la nation des Cris de Kehewin. C'était mon choix. Toutefois, je considère encore que c'est chez moi, puisque c'est là que je suis née.

Quand je rends visite aux gens de la nation crie de Kehewin, ils sont toujours heureux de m'accueillir. À un moment donné, ils m'ont demandé quand je reviendrais chez moi. Je leur ai répondu que mon chez-moi se trouvait désormais à Enoch.

Lorsque j'ai déménagé à Enoch, j'ai quitté mon autre chez-moi pour aller vivre avec mon mari. Toutefois, nous nous sommes séparés pendant un certain nombre de mois. Durant cette période, j'aurais pu retourner à Kehewin, mais comme je l'ai déjà dit, j'en ai décidé autrement.

Lorsque mon mari et moi nous nous sommes séparés, je suis allée habiter chez ma mère, qui vivait à Edmonton à cette époque. Lorsque le chef d'Enoch a découvert que mon mari demeurait dans la maison alors que mes enfants et moi vivions ailleurs, il lui a ordonné de quitter les lieux. Il nous a dit que nous pouvions revenir puisque c'était notre chez-nous. C'est là où était notre place. Nous sommes revenus, et mon mari a dû trouver un autre logement. Cette séparation n'a pas duré longtemps. Nous nous sommes réconciliés, et mon mari est revenu à la maison.

Les choses ne sont pas aussi faciles pour d'autres femmes. La réconciliation ne se fait pas toujours dans des conditions aussi favorables ou aussi amicales. Je comprends ce que les femmes doivent supporter. Certains membres de ma famille et certaines amies ont été victimes de violence familiale.

Je n'ai jamais songé à retourner dans ma communauté d'origine, même si des liens existent encore. J'ai de la famille dans cette réserve, tout comme dans la réserve d'Enoch.

**Le sénateur Chalifoux:** Nous avons entendu des exposés ici concernant des femmes qui avaient demandé à retourner dans leur réserve d'origine après l'échec d'un mariage, un décès ou un autre événement, et qui avaient essayé le refus du chef et du conseil.

À votre avis, sur quoi notre comité devrait-il se pencher concernant les femmes à qui on refuse cette réintégration?

**Mme Morin:** Cette question relève de la réserve d'origine. Nous ne pouvons forcer une réserve à réintégrer une femme qui s'est mariée à l'extérieur de cette réserve.

However, if you look at Bill C-31, that is another issue all together. As I mentioned, the Enoch Cree Nation has welcomed back their women who have married off the reserve or have married to another reserve — although in that instance the numbers have not been as large compared with the numbers of women who have married off reserve to non-Aboriginal males.

I cannot dictate to another reserve or I cannot dictate to Kehewin to take me back if I should choose to apply to go back there. That is something that should be taken into consideration, although things would have to be really bad in the reserve where I live today for me to want to go back to the reserve where I was born.

**Senator Chalifoux:** You lost the land in the 1970s with your husband's death. How has that affected your children as they have grown through the years? Has it been a positive or negative effect on the rearing of your children?

**Ms. Morin:** It has been a negative effect on my children because they are grown now and they have no place to build a home if they want to build a home.

My oldest son lives in the house where I lived when I first got married. I live in a house that I built in 1982. My second son was married two years ago to a non-Aboriginal girl, and had no place to build a home. There was no money to build a home. He went — under section 10 of the Canada Mortgage and Housing Corporation, CMHC — to a bank to get a mortgage to build a house.

He approached the chief and council for a piece of land on which to build this house. In fact, my two older sons have pursued this matter with both the previous chief and council and the current chief and council. They are talking about compensation. They are asking for another piece of land on which they can build their homes, as compensation for the land that was taken away from them and from me. It has been difficult for them.

My children are accepting children. They are assertive; they are not aggressive. Sometimes I wish they were a little more aggressive. However, it has had a negative effect on their lives.

**Senator Jaffer:** Senator Joyal addressed the issue of the land code. I was concerned to hear you say that, even if there were a land code, it would be dependent on each reserve that was part of the framework. I understood that the land code is not compulsory. They still had to go through the process, so it would still take a number of years before there was any kind of relief for women.

Have you heard anything about how the land code provisions were working in the reserves that did start the land code?

**Ms. Morin:** Frankly, I am not sure which two or three of those First Nations have developed their land codes. The First Nations communities that have embraced the First Nations Land

Toutefois, la question est toute autre en ce qui concerne le projet de loi C-31. Comme je l'ai mentionné, la nation crie d'Enoch a réintégré les femmes qui s'étaient mariées à l'extérieur de la réserve ou qui s'étaient mariées à des membres d'une autre réserve — bien que ces dernières soient moins nombreuses que celles qui se sont mariées à l'extérieur de la réserve à des non-Autochtones.

Je ne peux ordonner à une autre réserve, ni à Kehewin, de m'accepter si je décide d'y retourner. Voilà une situation qui devrait être examinée, mais il faudrait que les choses aillent vraiment mal dans la réserve où je vis actuellement pour que je souhaite retourner dans la réserve où je suis née.

**Le sénateur Chalifoux:** Vous avez perdu le terrain en question dans les années 70 lorsque votre époux est décédé. En quoi cela a-t-il touché vos enfants au fil des années? Cette situation a-t-elle eu un effet positif ou négatif sur l'éducation de vos enfants?

**Mme Morin:** L'effet sur mes enfants en a été négatif, parce qu'ils sont aujourd'hui adultes et qu'ils n'ont pas d'endroit où construire une maison.

Mon fils ainé demeure dans la maison où je vivais lorsque je me suis mariée. J'habite dans une maison que j'ai construite en 1982. Mon deuxième fils qui s'est marié il y a deux ans à une non-Autochtone n'avait aucun endroit où construire une maison et pas d'argent non plus pour ce faire. En conformité avec l'article 10 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la SCHL, il s'est adressé à une banque pour obtenir une hypothèque en vue de construire une maison.

Il s'est adressé au chef et au conseil pour obtenir un terrain sur lequel il pourrait construire une maison. Mes deux fils aînés ont entamé cette démarche auprès du chef et du conseil précédents comme auprès du chef et du conseil actuels. Ils parlent maintenant d'indemnité. Ils demandent un autre terrain sur lequel ils pourraient construire leur maison ainsi qu'une indemnité pour le terrain qui nous a été pris, à eux et à moi. La situation a été difficile pour eux.

Mes enfants sont conciliants. Ils s'affirment, mais ils ne sont pas agressifs. Il m'arrive d'ailleurs de souhaiter qu'ils le soient davantage. Toutefois, cette situation a eu un effet négatif dans leur vie.

**Le sénateur Jaffer:** Le sénateur Joyal a parlé du code foncier. J'ai été étonnée de vous entendre dire que même s'il y avait un code foncier, son application dépendrait de chaque réserve faisant partie de l'accord-cadre. J'ai cru comprendre que le code foncier n'était pas obligatoire. Ils ont dû quand même suivre tout le processus, alors il faudrait un certain nombre d'années avant qu'il n'y ait un redressement quelconque pour les femmes.

Êtes-vous au courant de la façon dont les dispositions du code foncier étaient appliquées dans les réserves qui ont été les premières à se doter d'un tel code?

**Mme Morin:** À vrai dire, je ne suis pas certaine quelles sont les deux ou trois Premières nations à avoir élaboré leur code foncier. Les collectivités des Premières nations qui ont accepté la Loi sur la

management act need to establish and put in place their land codes within a period of 12 months from the time the land code takes effect.

As I understand it, every First Nation must come up with their land codes. They could be much different from the next First Nation's land codes. Had I had more time to research, I would have looked into which of those reserves do have their land codes in place so that I could give an example today.

**Senator Joyal:** I want to understand this clearly. We will have to make recommendations to the Senate. Then we hope, if our recommendations are sound and right, that the government will introduce legislation. Mind you, our colleagues can introduce legislation in the Senate and that might be a way to address the issue quickly.

I wish to return to one of your comments. You triggered my question when you said that you could not go back to your original band, the one where you were born, once you got married to a member of another band upon your marriage breakdown. That means that the band identity of your children is your band of marriage, am I right?

**Ms. Morin:** Yes, that would be Enoch for them.

**Senator Joyal:** However you, having married a member of another band, are put in a situation where you lost your right to return to your band of origin and claim from your original band a right to live on the reserve. That is, to have a house or a place to live. Am I right or wrong?

**Ms. Morin:** I am not sure if that is true. I said I did not return to my original reserve because I chose not to do so.

**Senator Joyal:** Suppose you had decided to go back to your original reserve because you might still have family there?

**Ms. Morin:** I do have family there.

**Senator Joyal:** In all fairness, that is the place where you might feel your roots are, your band identity, your personal family identity and that is a place where you might want to live. What would have happened then, if you had decided that? This is a marriage breakdown so you have to reorganize your life. You have to make your own decisions.

I am trying to understand the limits imposed on you upon marriage breakdown. I do not want to embarrass you; I am trying to understand, as a non-Aboriginal. How is the position in which you are put different from that of a non-Aboriginal person?

**Ms. Morin:** I am not sure how to answer that question. Had I made application to move to Kehewin, I do not see why they would not have accepted me back. At the same time, I would not have asked that my children be accepted back to that reserve, because their home is Enoch; their band membership is with Enoch. I might have asked to be reinstated with the Kehewin Cree Nation, where I was born, and I am sure that they would have accepted me, although I am sure that they would have allowed me to have a house. However, as I said earlier, I chose not to do that.

gestion des terres des Premières nations doivent établir et appliquer leur code foncier dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur du code foncier.

Ce que je comprends, c'est que chaque Première nation doit élaborer son propre code foncier. Les codes fonciers peuvent donc être très différents d'une Première nation à l'autre. Si j'avais eu plus de temps, j'aurais cherché à savoir quelles réserves se sont dotées d'un code foncier pour pouvoir vous donner un exemple aujourd'hui.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais bien comprendre, puisque notre comité doit présenter des recommandations au Sénat. Si elles sont justes et pertinentes, le gouvernement déposera un projet de loi. Remarquez que nos collègues peuvent aussi présenter un projet de loi au Sénat, ce qui pourrait accélérer les choses.

J'aimerais revenir à l'un de vos commentaires. Vous avez piqué ma curiosité en disant que vous ne pourriez pas retourner dans votre réserve d'origine, où vous êtes née, après avoir épousé un membre d'une autre bande, au moment de l'échec de votre mariage. Est-ce à dire que vos enfants appartiennent à la bande de votre époux?

**Mme Morin:** Oui. Ce serait Enoch pour eux.

**Le sénateur Joyal:** Ayant épousé un membre d'une autre bande, vous avez perdu votre droit de retourner dans votre réserve d'origine, d'y vivre, d'y avoir une maison ou un endroit où rester, n'est-ce pas?

**Mme Morin:** Je n'en suis pas certaine. Je ne suis pas retournée dans ma réserve d'origine par choix.

**Le sénateur Joyal:** Et si vous aviez décidé d'y retourner parce que vous y avez peut-être encore de la famille?

**Mme Morin:** J'ai de la famille à cet endroit.

**Le sénateur Joyal:** En toute justice, c'est à cet endroit que vous pourriez retrouver vos racines, votre affiliation, votre identité familiale. C'est un endroit où vous pourriez souhaiter vivre. Que serait-il arrivé si vous en aviez décidé ainsi? Votre mariage est un échec et vous devez réorganiser votre vie. Vous devez prendre vos propres décisions.

J'essaie de comprendre les contraintes qui pèsent sur vous au moment de l'échec de votre mariage. Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras, mais j'essaie simplement de comprendre, n'étant pas moi-même autochtone. En quoi la situation dans laquelle vous vous retrouvez est-elle différente de celle d'une personne non-autochtone?

**Mme Morin:** Je ne sais pas exactement comment répondre à cette question. Si j'avais demandé à revenir à Kehewin, je ne vois pas pourquoi on ne m'aurait pas acceptée. En même temps, je n'aurais pas demandé que mes enfants soient acceptés dans cette réserve, parce qu'ils appartiennent à la bande d'Enoch. J'aurais pu demander de réintégrer la nation des Cris de Kehewin, où je suis née, et je suis certaine qu'on m'aurait acceptée et qu'on m'aurait permis d'avoir une maison. Or, comme je l'ai déjà dit, j'ai choisi de faire autrement.

It is the choice of the woman. If a woman wants to make application to return to live on her home reserve, there should be provision made for that. However, if a woman chooses not to return to her home reserve, that is her prerogative.

**Senator Joyal:** As much as it is a woman's decision to decide to go off reserve, I am trying to understand the situation of an Aboriginal woman with young children who are totally dependent on her. If she does not have the right to go back to her parents' original band where she will have the support of her immediate family who can share the responsibility of raising the children, she is put in a far more difficult position than a non-Aboriginal woman.

**Ms. Morin:** There should be provision for the woman to return to her home reserve. However, that should not include her children because her children belong to another band. The mother must remember that when her children attain the age of majority they will be able to decide whether they want to belong to Kehewin or Enoch.

As a result of Bill C-31, children under the age of majority were enfranchised along with their parents. When those children became adults, they questioned why they were knocked off the band list at a time when they could not make the decision for themselves. We would probably get into that problem as well.

**The Chairman:** Thank you Ms. Morin, for your intervention this morning.

I welcome our next witness, Ms. McIvor, an Aboriginal lawyer whose practice focuses on Aboriginal women. Recently, she appeared before the United Nations Committee on the Subject of Aboriginal Women in New York.

**Ms. Sharon Donna McIvor, Lawyer, As an individual:** I apologize for not giving you a copy of my presentation ahead of time. I did write a brief and, as a lawyer, an activist and a person who does many presentations, I can write the best legal briefs. However, after reading it over, I realized that it did not reflect what I truly wanted to say here today.

I have reviewed some of the transcripts of your hearings and have noted that senators have been well briefed on the legal issues. Only two of those legal issues are relevant to this study, and my repeating those would not make it any clearer. That is why my paper was scrapped last week when I decided to talk to you.

If you wish, I will provide the committee with a written submission for your records. I also understand that this meeting is being transcribed and so you will have it in one form or another.

I am from central British Columbia. If you look at a map, you will not see my village, although you will see Thompson. I am a mother, a grandmother and a legal activist for Aboriginal women. I have a Masters at Law Degree and have completed three-quarters of my doctoral degree. I have worked on issues

C'est à la femme de choisir. Si elle demande à retourner dans sa réserve d'origine, il devrait y avoir des dispositions à cet effet. Toutefois, si elle choisit de ne pas y retourner, c'est son droit.

**Le sénateur Joyal:** Dans la mesure où c'est la femme qui décide de quitter la réserve, j'essaie de comprendre la situation d'une femme autochtone qui se retrouve avec de jeunes enfants totalement dépendants d'elle. Si elle n'a pas le droit de retourner dans la bande d'origine de ses parents, où elle pourrait avoir le soutien de sa famille immédiate pour élever ses enfants, elle se retrouve dans une situation beaucoup plus difficile que celle d'une femme non autochtone.

**Mme Morin:** Il faudrait prévoir une disposition permettant à cette femme de retourner dans sa réserve d'origine. Toutefois, cette disposition ne doit pas inclure ses enfants, puisqu'ils appartiennent à une autre bande. La mère doit se rappeler qu'à leur majorité, ses enfants pourront décider s'ils souhaitent appartenir à Kehewin ou à Enoch.

Par suite du projet de loi C-31, les enfants mineurs ont été émancipés en même temps que leurs parents. Lorsqu'ils sont devenus adultes, ils ont demandé pourquoi ils avaient été rayés de la bande à un âge où ils ne pouvaient décider d'eux-mêmes. Nous serions probablement confrontés à ce problème également.

**La présidente:** Merci, madame Morin, pour votre intervention.

Je souhaite la bienvenue à notre prochain témoin, Mme McIvor, avocate autochtone spécialisée dans les questions relatives aux femmes autochtones. Elle a récemment comparu devant un comité des Nations Unies, à New York, sur la question des femmes autochtones.

**Mme Sharon Donna McIvor, avocate, témoignage à titre personnel:** Veuillez m'excuser de ne pas avoir remis à l'avance une copie de mon exposé. J'avais pourtant rédigé un mémoire et, ayant déjà fait de nombreux exposés à titre d'avocate et d'activiste et à titre personnel, je sais que je peux écrire d'excellents mémoires sur des questions de droit. Toutefois, après avoir lu mon document, j'ai constaté qu'il ne reflétait pas ce que je voulais vraiment vous dire aujourd'hui.

Après avoir lu la transcription de certaines de vos séances, j'ai remarqué que les sénateurs sont bien informés des questions d'ordre juridique. Seulement deux de ces questions sont pertinentes dans le cadre de la présente étude et les répéter ne les rendrait pas plus claires. C'est pourquoi j'ai jeté mon rapport la semaine dernière lorsque j'ai décidé de vous parler.

Si le comité le souhaite, je lui fournirai un exposé écrit pour son compte rendu. Je crois comprendre également que les présentes délibérations sont transcris, et que vous aurez donc un document écrit sous une forme ou une autre.

Je suis originaire du centre de la Colombie-Britannique. Si vous regardez la carte, vous ne trouverez pas mon village, mais vous verrez Thompson. Je suis mère, grand-mère et également avocate militante des droits des femmes autochtones. Titulaire d'une maîtrise en droit, j'ai terminé les trois-quarts de mon doctorat. Je

pertaining to Aboriginal women and equality since the time I was born. I did not recognize some of my earlier work as such but I have worked on it for a long time.

I have worked on this particular issue since 1986. I read the *Derrickson* case and was appalled. At that time, I decided that something positive needed to be done.

I live in Merritt, British Columbia, where I was born and raised. I live and work less than two kilometres from my birthplace.

I appreciate that you are taking our comments under advice and we hope that you will come up with some recommendations.

The government is fully aware of the problem and has known of it for a long time. I have talked to more ministers of Indian Affairs than probably anyone would want to. I did not understand the issues around changing this until I talked with former Minister Ron Irwin. He used to invite us native women to have tea with him to chat about the issues. This was back in 1991 and 1992.

One day we had a candid exchange and he told me that he understood the problem. He was a family lawyer before he became an MP. He said that he would not touch the Indian Act with a 10-foot pole because it was a political hot potato. He challenged me and said that if I wanted it changed, I would have to do it through the courts.

That was the challenge and the *B.C. Native Women's Society v. Canada* case was born, which you talked about this morning. That was a direct result of former Minister Irwin's challenge. Jane Gottfriedson and I — both B.C. native women — discussed Mr. Irwin's challenge and decided to proceed with the *B.C. Native Women's Society* case.

There was a problem with litigation. At the outset of the case, the Department of Justice kept us out of the courtroom for a long time. I have other cases on the go and for one of those I am the litigant and not the lawyer. It is the *McIvor* case and pertains to continuing discrimination under the Indian act. That case began in 1990 and has not hit the courtroom yet. We have spent approximately \$150,000 and we are still arguing preliminary motions that keep the case out of the courtroom.

That strategy seems prominent in each of the Aboriginal equality and rights cases that we have brought forward — the issues of the cases are not litigated. There is a case in Kahnawake, involving Ms. Mary Deer, on the issue of equality and the right to reserve that has been handled through the Canadian Human Rights Commission.

However, Mary Deer ran into problems when she ran out of money and could not find anyone to help her. She finally gave up. When this starts happening with the Department of Justice, we call it "Mary Deer-ing." We say "Oh, no, they are Mary Deer-ing us again."

m'intéresse depuis toujours aux questions qui touchent les femmes autochtones et l'égalité. Je ne croyais que mes premiers engagements allaient dans ce sens, mais c'est en fait le cas depuis longtemps.

Je me penche sur ce dossier particulier depuis 1986. J'ai examiné l'affaire *Derrickson*, qui m'a consternée et c'est à ce moment-là que j'ai décidé qu'il fallait faire quelque chose de positif.

Je vis à Merritt, en Colombie-Britannique, où je suis née et j'ai grandi. Je vis et je travaille à moins de deux kilomètres d'où je suis née.

J'apprécie que vous demandiez notre avis, et j'espère que vous pourrez faire des recommandations.

Le gouvernement est tout à fait conscient du problème et le connaît depuis longtemps. J'ai parlé à plus de ministres des Affaires indiennes que, probablement, quiconque ne souhaiterait le faire. Je n'ai pas compris les problèmes que posait ce changement jusqu'à ce que j'aie parlé à l'ancien ministre, Ron Irwin. Il avait l'habitude de nous inviter, les femmes autochtones, pour le thé, pour discuter des problèmes. C'était en 1991 et 1992.

Un jour, alors que nous discutions franchement, il m'a dit qu'il comprenait le problème. Il avait été avocat en droit de la famille avant de devenir député. Il a dit qu'il ne toucherait à la Loi sur les Indiens sous aucun prétexte, parce que c'était un sujet épique au plan politique. Il m'a lancé un défi en me disant que si je voulais qu'elle change, il faudrait passer par les tribunaux.

C'est de ce défi qu'est née l'affaire *B.C. Native Women's Society c. Canada*, dont vous avez parlé ce matin. C'était la conséquence directe du défi qu'avait lancé le ministre Irwin. Jane Gottfriedson et moi-même — toutes deux Autochtones — avons discuté de ce qu'il dit et avons décidé d'aller de l'avant avec l'affaire *B.C. Native Women's Society*.

Il y avait un problème avec la procédure. Au début de l'affaire, le ministère de la Justice nous a tenus à l'écart du tribunal pendant longtemps. J'ai d'autres affaires en cours et, dans l'une d'elles, je suis le plaignant plutôt que l'avocat. C'est l'affaire *McIvor*, et elle concerne la discrimination continue sous couvert de la Loi sur les Indiens. Cette affaire a commencé en 1990 et n'a toujours pas été entendue par un tribunal. Elle nous a déjà coûté environ 150 000 \$ et nous en sommes encore à débattre de motions préliminaires qui empêchent l'affaire de se rendre au tribunal.

C'est une stratégie qui semble courante dans toutes les poursuites relatives à l'équité et aux droits des Autochtones que nous avons présentées — ces affaires-là ne sont pas plaidées en cour. Il y en a une à Kahnawake, celle de Mme Mary Deer, sur les questions d'équité et du droit de réserve, qui est passée par la Commission canadienne des droits de la personne.

Quoi qu'il en soit, Mary Deer a commencé à avoir des problèmes lorsque l'argent lui a manqué et qu'elle n'a pu trouver personne pour l'aider. Elle a finalement abandonné la partie. Lorsque ce genre de choses commence à arriver avec le ministère de la Justice, nous appelons cela «un coup à la Mary Deer». Nous disons: «A'h non, ils nous font encore un coup à la Mary Deeres».

I just want you to know that we have tried to litigate and we are not getting to the courtroom. That is mainly the reason we fight these applications to kick us out all the time.

I also had a chat with the national chief on several occasions. Again, we are talking multiple chiefs. I recall one conversation I had with Chief Ovid Mercredi. I was explaining the situation with the Aboriginal women. He said that he did understand but they were more interested in self-government right. He suggested that if we backed off with the equality issues and let them work toward self-government, they would take care of the women's issues. He also said that he did not want provincial legislation applicable on reserve — he did not want them to have jurisdiction on reserve for the marriage laws in the province.

I agreed with him — I did not want the marriage laws to be applicable either. However, I told him that we are not asking for that. We were simply asking the chiefs to be fair — just be fair.

As you know, we still have a lot of resistance in both of those arenas. They are fully aware of what the situation is. As much as I respect the process, this might be more "Mary Deer-ing" — going before a committee to tell of a problem of which everyone is aware. Everyone who matters, who needs to change it, is well aware of it.

There is a mechanism in the Indian Act that allows the chief in council of every band to make provisions for the residence of the people on reserve and the residence for the spouse and children on reserve. I refer you to section 81(1), which allows for bylaw-making power.

We recently concluded a case in British Columbia in which an elderly woman — in her 70s right now — had lived common-law with an Indian man on one of the reserves. They had been together for 28 years when he died. They had no children together; they had separate children with different spouses. The band council gave the house that she was living in — into which she put money and improved — to one of the stepchildren who had no relationship with her. She was going to be evicted.

That is when we got involved as lawyers. We started a case on discrimination, on equality, and we almost got to the courtroom. Shortly before we went into the courtroom, they offered a deal: They would give this woman a life's estate in that house, if we discontinued. We had to decide whether we wanted to make new law here, because their land code is discriminatory; their inheritance code is discriminatory. However, we had an elderly 76-year-old woman who needed a house, so we decided to make the deal.

My point is that they have the ability to do it, and they have had the ability to do it through bylaw-making power at least since 1985. I looked at the case law, to see if there is any litigation at all. There is one case. It is a case where the band council made a

Je voulais seulement que vous sachiez que nous avons la voie du procès mais que nous ne parvenons même pas aux portes du tribunal. C'est la principale raison qui fait que nous nous opposons à ces tentatives de nous évincier tout le temps.

J'ai aussi eu des entretiens avec un chef national, à diverses reprises. Je le répète, nous dialoguons avec de nombreux chefs. Je me rappelle une conversation que j'ai eue avec le chef Ovide Mercredi. Je lui expliquais la situation des femmes autochtones. Il a dit qu'il comprenait mais qu'ils s'intéressaient plus au droit à l'autonomie gouvernementale. Il a suggéré que si nous lâchions un peu de lest avec les questions d'équité pour les laisser travailler sur l'autonomie gouvernementale, ils s'occuperaient des questions des femmes. Il a aussi dit qu'il ne voulait que les lois provinciales s'appliquent dans les réserves — il ne voulait pas que des lois provinciales sur le mariage dans les réserves.

J'étais d'accord avec lui — je ne voulais pas, moi non plus, que les lois sur le mariage s'y appliquent. Toutefois, je lui ai dit que ce n'est pas ce que nous demandions, nous voulons seulement que les chefs soient justes — simplement justes.

Comme vous le savez, il y a encore beaucoup de résistance dans ces deux domaines. Ils sont pleinement conscients de la situation. Autant je respecte le processus, je crains bien qu'on nous fasse encore un «coup à la Mary Deer» — en nous demandant de comparaître devant un comité pour parler d'un problème que tout le monde connaît. Tous ceux qui comptent, qui doivent susciter le changement en sont parfaitement au courant.

Il y a un mécanisme, que prévoit la Loi sur les Indiens, qui permet au chef du conseil de chaque bande de prendre des dispositions visant le logement des habitants de la réserve et pour l'époux et les enfants dans la réserve. Il s'agit du paragraphe 81(1), qui donne le pouvoir de réglementer.

Nous avons récemment terminé une affaire, en Colombie-Britannique, celle d'une femme âgée — elle a plus de 70 ans — qui avait vécu en concubinage avec un Indien dans une réserve. Ils avaient été ensemble pendant 28 ans quand il est mort. Ils n'avaient pas eu d'enfant ensemble mais avaient chacun des enfants d'autres lits. Le conseil de bande a donné la maison où elle vivait — dans laquelle elle avait investi et qu'elle avait amélioré — à l'un des enfants de son conjoint avec qui elle était en relation. Elle allait être évincée.

C'est là que nous sommes intervenus en tant qu'avocats. Nous avons déposé une plainte de discrimination, pour des motifs d'équité, et nous nous sommes presque rendus au tribunal. Peu avant d'y parvenir, ils ont proposé une entente: ils donneraient cette maison à cette femme en domaine viager si nous abandonnions les poursuites. Nous devions décider si nous voulions faire de nouvelles lois, parce que leur code de territoire est discriminatoire; le code en matière d'héritage est discriminatoire. Cependant, nous avions une femme de 76 ans qui avait besoin d'un toit, alors nous avons décidé d'accepter cette proposition.

Là où je veux en venir, c'est qu'ils ont la capacité de le faire, et ils peuvent le faire grâce aux pouvoirs qui leur ont été attribués au moins depuis 1985. J'ai examiné la jurisprudence, pour voir s'il y avait eu le moindre contentieux. Il y a eu une affaire. Dans cette

bylaw under that section to not allow the non-Indian spouses of band members to live on reserve. They were successful in doing that. It was found to be discriminatory under the charter, but it was justified under section 1. The only point is, it is there and we still have the issue. There is no political will federally, and no political will within the bands to grasp this problem and deal with it.

The women's situation on reserve is appalling. I know you have heard that. I have read some of the transcripts and I know most of you are well aware of it. In my opinion, many of the reserves are run like little banana republics. There is absolute power with the chief in council. If you are not in their favour, you can forget about everything.

I want to talk a little bit specifically about this issue. I do a lot of media on this issue and therefore, women who get into trouble and have no recourse will contact me, describe their situation and ask for advice.

I will bring three cases to your attention: one out of British Columbia, one out of Saskatchewan, and one out of Ontario. I will not give you any details so you can identify them, because they have not been litigated and there may be some privacy issues.

In one, an Aboriginal man married a woman from one of the Mohawk reserves in Quebec, and the marriage broke down. He told her that she did not belong there and that she should go home. She called me and was upset and asked if there was anything she could do. As much as I hated to, I had to tell her the truth — no, there was not.

Another man, who was married for 25 years, and had minor children in the relationship, decided to go off to law school. They lived on his reserve and had lots of land — enough that they were running a cattle ranch. He went off to law school and she stayed home and took care of the ranch. She did all the work every day. He finished his law school, got his call and came home with a new woman on his arm.

He told her that it was his reserve and his land. He shoved Derrickson under her nose and told her to go home. She went home and lived in a little house with her grandmother on the reserve on which she was born.

In the third case, a man had been married for 28 years. He was chief of the band — these are all chiefs by the way. He went to an Assembly of First Nations meeting in a big city and met a woman who was hired to take notes at the meeting. He immediately decided that he wanted this new woman. He went home to his reserve and kicked his wife out.

She was down the road without anything at all. He has vehicles, more than one vehicle, a trailer, a big house, lots of land and she was walking down the road. He would not even drive her to where she needed to go, or let her take one of the vehicles. She went into the city next to the reserve, and started a case.

affaire, le conseil de bande a adopté un règlement en vertu de cet article, visant à ne pas permettre aux conjoints non indiens des membres de bande de vivre sur la réserve. Ils y sont parvenus. Cela a été déclaré discriminatoire en vertu de la Charte, mais c'est justifié par l'article 1. Le seul problème, c'est qu'il existe et que nous avons toujours le même problème. Il n'y a pas de volonté politique à l'échelle fédérale, aucune volonté politique au sein des bandes pour s'attaquer à ce problème et le régler.

La situation des femmes dans les réserves est absolument aberrante. Je sais que vous l'avez déjà entendu. J'ai lu les transcriptions de certaines séances et je sais que la plupart d'entre vous connaissez la situation. À mon avis, bon nombre de réserves sont dirigées comme des républiques de la banane. Le chef du conseil a tout le pouvoir. Si vous n'êtes pas avec lui, tant pis pour vous.

J'aimerais parler un peu, plus précisément, de ce sujet. Je parle beaucoup aux médias de ce problème et, par conséquent, les femmes qui l'éprouvent et n'ont aucun recours communiquent avec moi, me décrivent la situation et me demandent conseil.

Je voudrais vous parler de trois affaires: l'une est survenue en Colombie-Britannique, l'autre en Saskatchewan et la troisième en Ontario. Je ne vous donnerai pas de détails qui vous permettraient de les reconnaître, parce qu'elles n'ont pas été réglées et qu'il pourrait y avoir des problèmes de protection de la vie privée.

Dans la première, un Autochtone a épousé une femme de l'une des réserves Mohawk du Québec, et le mariage a échoué. Il lui a dit que sa place n'était pas là, et qu'elle devait rentrer chez elle. Elle m'a appelé, très troublée, pour savoir si elle avait le moindre recours. Quoiqu'il m'en ait coûté, j'ai dû lui dire la vérité — non, il n'y avait rien à faire.

Un autre homme, qui avait été marié pendant 25 ans et avait eu un enfant, a décidé de suivre des études de droit. Ils vivaient dans sur cette réserve et avaient beaucoup de terres — assez pour une exploitation bovine. Il est parti à l'école de droit et elle est restée à la maison pour s'occuper de l'exploitation. Elle faisait tout le travail tous les jours. Il a fini l'école de droit, a passé le Barreau, et est rentré à la maison, une autre femme accrochée à son bras.

Il lui a dit que c'était sa réserve, ses terres. Il lui a mis le Derrickson sous le nez et lui a dit de rentrer chez elle. Elle est rentrée chez elle et a vécu dans une petite maison, avec sa grand-mère, dans la réserve où elle était née.

Dans le troisième cas, un homme avait été marié pendant 28 ans. Il était chef de bande — ils sont tous chefs, en passant. Il est allé à une réunion de l'Assemblée des Premières nations dans une grande ville et a rencontré une femme qui avait été embauchée pour prendre le procès-verbal de la réunion. Il a tout de suite décidé qu'il voulait cette femme. Il est rentré dans sa réserve et a jeté sa femme à la porte.

Elle est allée vivre au bout de la rue, sans rien prendre avec elle. Il avait des véhicules, plus d'un, une roulotte, une grande maison, beaucoup de terres et elle était au bout de la rue. Il refusait même de la conduire où elle avait besoin d'aller ou de lui prêter l'un des véhicules. Elle est allée à la ville voisine de la réserve et a déposé une plainte.

H went back to his band council — there are three of them: himself and two councillors — and they make a Band Council Resolution that makes it an offence for her to come on to the family property. A part of that resolution was that the local police could help them enforce it.

They had 28 years of marriage, two grown children and she had only what she walked off with. He would not allow her to take any of her personal possessions. She is a non-Aboriginal woman who comes from a large family that left her a lot of valuable possessions when they died. She inherited them and he still has them. That was in 1995 — seven years ago.

Again, the point I am making is that these situations are not rare. They know, with the *Derrickson* case, that the band council can make these kinds of decisions and nobody can challenge them. These are appalling cases; they are really heart-rending and it is incredibly frustrating it is to see something so wrong and not be able to do something about it.

She had a lawyer. She went to court and ended up getting part of his pension, but that was it. He was able to protect everything else because he was the chief of the band and he had the support of his councillors who were related to him.

I want to talk about Aboriginal women's place in society. We make up less than 2 per cent of the population. Among more than 30 million Canadians, there are fewer than 500,000 of us. Politically, you can ignore us forever and we would not be able to have an impact on whether or not our MPs are elected.

Our needs and the discrimination that continues against us can be totally ignored and we have very little recourse. We cannot get into the courtrooms. The Canadian Human Rights Act does not apply to us most of the time and, if we try to apply it, it takes us forever. We do not have any means of protection. That discrimination is rampant — not only on reserves but also off reserves.

The chief in council governs every aspect, including social assistance, education and housing, of the lives of the people and the lives of Indian women on reserve. They govern access to any program on reserve. I have heard from women who have tried to protest and take the matter into a human rights arena to try to get some fair treatment only to have their children's education allowance cut off as a consequence. Such actions are not overt: They do not say, "Well, if you are going to take the human rights route, we are going to take the money." They say, "You know, we are having a budget shortfall and we have to cut some people off. I think maybe your child, who is half-way through the semester, will not have a living allowance and will not have tuition come January." Not surprisingly, the women back off.

I talked to an elderly woman in her 69th year now. She says it humorously and sadly, but she says, "Well, I am glad I am a senior now. I do not have to get down on my knees and service those guys to get what I need." It is not the exception; it is the rule

Il s'est adressé à son conseil de bande — ils étaient trois: lui-même et deux conseillers — et ils ont adopté une résolution de conseil de bande afin que la femme soit en infraction si elle pénétrait dans la propriété familiale. Il était même prévu dans cette résolution que le service policier puisse intervenir pour l'appliquer.

Ils avaient été mariés 28 ans, ils avaient deux grands enfants et il ne lui est resté que ce qu'elle a emporté quand il l'a mise à la porte. Il ne l'a pas laissé emporter ses affaires personnelles. C'est une femme non autochtone qui vient d'une grande famille qui lui a laissé beaucoup de biens précieux à leur mort. Elle en a hérité et les a encore. C'était en 1995 — il y a sept ans.

Je le répète, là où je veux en venir, c'est que ces situations ne sont pas rares. Ils savent, avec l'affaire *Derrickson*, que le conseil de bande peut prendre ce genre de décision et que personne ne peut les contester. Ce sont des affaires absolument horribles; elles sont désolantes et c'est terriblement frustrant de voir quelque chose de ce genre arriver, sans pouvoir rien y faire.

Elle avait un avocat. Elle lui a fait un procès et a fini par obtenir une partie de sa pension de retraite, mais c'est tout. Il a pu protéger tout le reste parce qu'il était le chef de bande et qu'il avait l'appui de tous ses conseillers, qui étaient de sa famille.

Je veux parler de la place des femmes autochtones dans la société. Nous comptons pour moins de 2 p. 100 de la population. Sur plus de 30 millions de Canadiens, nous sommes moins de 500 000. Politiquement parlant, vous pouvez faire mine de nous ignorer pour toujours et nous ne pourrions avoir aucune influence sur l'élection de nos députés.

Nos besoins et la discrimination dont nous continuons d'être l'objet peuvent être complètement ignorés et nous n'y pouvons faire que très peu de choses. Nous ne pouvons aller jusqu'aux tribunaux. La Loi canadienne sur les droits de la personne ne s'applique pas à nous la plupart du temps et, si nous essayons de l'appliquer, cela prend une éternité. Nous n'avons aucun moyen de protection. Cette discrimination est constante — non seulement dans les réserves, mais aussi en dehors d'elles.

Le chef de conseil gouverne tous les aspects, y compris l'aide sociale, l'éducation et l'hébergement, de la vie des habitants et des Indiennes des réserves. Ils gouvernent l'accès à n'importe quel programme donné dans les réserves. J'ai entendu des femmes qui ont essayé de protester et d'amener leur cas sur la tribune des droits de la personne dans l'espoir d'obtenir un traitement équitable, pour voir l'allocation de l'éducation de leurs enfants supprimée en représailles. De telles mesures ne sont pas appliquées ouvertement. Ils ne disent pas «Eh bien, vous voulez parler des droits de la personne, nous allons prendre l'argent». Ils disent «Vous savez, nous avons subi des compressions budgétaires et nous devons éliminer certaines personnes. Je pense que, peut-être, votre enfant, qui a déjà fait la moitié du semestre, n'aura pas l'allocation de subsistance ni de frais de scolarité en janvier». Il n'est pas étonnant, alors, que les femmes retirent leurs plaintes.

J'ai parlé à une femme qui a 69 ans. Elle dit, avec humour et tristesse, «Eh bien, je suis heureuse d'être désormais une personne âgée. Je n'ai plus besoin de me mettre à genoux devant ces types-là et leur faire plaisir à pour obtenir ce dont j'ai besoin». Ce n'est pas

out there. You do it in one way or another. Women do it in that way. You want your cheque, you want your program, you want your children to have access to things that you have not been able to have access to, so you do what you have to do.

There is also an issue of safety. Many reserves are not safe for women if they are seen not to be cooperative. I will not go into the details regarding the abuse that goes on because they will not sit back and be good women and take what is coming to them without protest.

We lag behind Canada's women in many aspects of the *Persons* case, for instance. Women became "persons" in Canada in the early 1930s. Aboriginal people did not become persons until the early 1950s and our right to be recognized as women in our own right did not happen until 1985. To be recognized as an Indian by the Government of Canada, you had to be a man, his wife or his children. The attachment had to be to the man. With the illegitimate children of a registered Indian woman, that changed in 1951. From 1951 to 1956, if you were born as the illegitimate child of an Indian woman, you were recognized. In 1956, the legislation was changed again. If your father was thought to be non-Indian, then you were not entitled any more. There was a protest provision.

Although some of these issues were addressed in 1985, discrimination continues. I heard you questioning the earlier witness about why she could not go back to her own band. It is ludicrous to think that you cannot go back to the place where you were born. Some people cannot do that if they are deported from their homes, or whatever. It is ludicrous that here, in Canada, you cannot legally go back and live where you were born. Even if housing is available there, you are not entitled to it. You are not entitled to hold it. It does not make any sense.

That is our reality as Aboriginal women. That is our reality. The reality is, if you are married, if you are living common law, you do not have any right. You have absolutely no place to go. That is what we are looking to honourable senators to help us with. I know that you will do what you need to do.

We recently conducted a random survey of a couple of reserves in British Columbia to find out how many CPs were in the hands of women. We had someone go down and look at the register and identify the women and then talk to some of the women about how they came to have a Certificate of Possession. We found out that more than 90 per cent were not in women's hands. Only 10 per cent were in women's hands. The women who did have possession of the certificate had it because their fathers had died without a male heir. None of those certificates was obtained through marriage.

Even today, although women are members of the band, if there is a male heir, they do not get to share. We are currently involved in a case where a man died and left his property — which generates about \$400,000 a year this lease payments — only to his

exception, c'est plutôt la règle. On le fait d'une façon ou d'une autre. Pour les femmes, c'est comme ça. Vous voulez votre chèque, vous voulez votre programme, vous voulez que vos enfants aient accès à ce dont vous avez été privés, alors vous faites ce que vous avez à faire.

Il y a aussi la question de la sécurité. De nombreuses réserves ne sont pas sécuritaires pour les femmes si elles sont considérées trop peu coopératives. Je n'entrerai pas dans les détails des abus qu'elles subissent parce qu'elles refusent de rester tranquilles, d'être de bonnes femmes et d'accepter leur sort sans dire mot.

Nous accusons un retard sur les femmes du Canada à bien des égards, notamment en ce qui concerne l'affaire *Personne*. Les femmes sont devenues des «personnes» au Canada au début des années 30. Les Autochtones ne sont devenus des personnes qu'au début des années 50 et notre droit d'être reconnues comme femmes de plein droit n'a été reconnu qu'en 1985. Pour obtenir le statut d'Indien du gouvernement du Canada, il fallait être un homme, sa femme ou ses enfants. L'élément principal devait être l'homme. Pour les enfants illégitimes d'une Indienne inscrite, ça a changé en 1951. De 1951 à 1956, l'enfant illégitime d'une Indienne était reconnu. En 1956, la loi a encore changé. Si le père était supposé ne pas être un Indien, l'enfant n'avait plus droit au titre. Une disposition de contestation était prévue.

Bien que certains de ces problèmes aient été réglés en 1985, la discrimination se poursuit. Je vous ai entendu demander à une témoin, tout à l'heure, pourquoi elle ne pouvait pas retourner dans sa propre bande. Il paraît ridicule de penser qu'on ne puisse pas retourner où on est né. Certaines personnes ne peuvent le faire si elles sont déportées de leur foyer, ou pour d'autres raisons. Il semble absolument ridicule, ici, au Canada, qu'on ne puisse pas légitimement retourner et vivre où on est né. Même s'il y a des logements libres, on n'y a pas droit. On n'a pas le droit de l'avoir. Cela n'a aucun sens.

C'est notre réalité, à nous, femmes autochtones. C'est notre monde. La réalité c'est que, si on est marié, si on a un conjoint de fait, on n'a aucun droit. On n'a absolument nul part où aller. C'est pourquoi nous demandons aux honorables sénateurs de nous aider. Je sais que vous ferez ce qu'il faut.

Nous avons, récemment, fait un sondage aléatoire dans des réserves de la Colombie-Britannique, pour savoir combien de certificats de possession étaient entre les mains de femmes. Nous avons envoyé quelqu'un examiner le registre, recenser les femmes titulaires d'un certificat de possession, et demander à quelques-unes d'entre elles comment elles avaient pu obtenir un certificat de possession. Nous avons appris que plus de 90 p. 100 de ces certificats n'appartenait pas à des femmes. Il n'y en a que 10 p. 100. Les femmes qui possédaient le certificat l'avaient parce que leur père était décédé sans héritier mâle. Aucun de ces certificats n'a été obtenu par le mariage.

Même maintenant, bien que des femmes soient membres de bandes, s'il y a un héritier mâle, elles n'ont rien. Nous nous occupons actuellement du dossier d'un homme qui est décédé en laissant tous ses biens — qui génèrent environ 400 000 \$ par année

sons. We are trying to have the will amended so that the women can benefit. There are three boys and five girls involved and he left it only to his sons.

I wanted to go on further to talk about the reports prepared by Mavis Erickson and Wendy Cornet, which you have seen. Ms. Cornet's study was commissioned by the Department of Indian Affairs and Northern Development.

I want to talk about the consultation that went on in respect of those reports. I know that they were under time constraints, but they did not talk to those of us who knew about the subject matter. If you go on to the Internet and you look at matrimonial property, my name will pop up all over the place because I have been talking, writing and doing things about it for a while. However, they did not talk to me or to my colleagues.

Those involved in the preparation of the Erickson report said they could not talk to us because we were in litigation. While those reports contain some good facts, they are deficient because those who were affected, those who know, and those who know those who were affected were not heard. None of those voices were heard. They do a focus group. If you are living on reserve, the band council has you by the neck. They can dictate whom you talk to and what you will hear.

The George Erasmus commission made provisions so people could talk to them in confidence. When we did the study across the country on violence in the home, we made provisions so people could come and talk to us in confidence. No one had to know that they were there and we did not identify them. That must happen if you are to hear the stories. I can come out and tell you because I am this big lawyer that is safe and nobody will come and try to beat me up, shoot me, rape me or kill me. I can tell you stories about what is happening.

The Cornet report addressed the lack of housing being an issue. When the governments of British Columbia, Alberta, Quebec or Nova Scotia put in their family relations acts and looked at what was a fair division of property and the issues around matrimonial home, I do not think they considered whether there was an adequate amount of housing. They did not weigh the adequate amount of housing against the rights of the women. I do not think it should be considered. It is a red herring. I know that there have been some questions around that.

I have read some of the submissions of the academics and lawyers regarding the custom land and the Charter not applying. We have been down that road a long time; we were there for the very significant section 35(4). The Land Management Act provided nothing for women, so we added that. We were actually on the go with the matrimonial property case when the Land Management Act came and we added it. We wanted to stop it. We wanted to get this issue resolved before that act came into

en loyers — seulement à ses fils. Nous essayons de faire modifier le testament pour que les femmes puissent en avoir une part. Il y avait trois fils et cinq filles, et il a tout laissé à ses fils.

Je voulais aller plus loin et parler des rapports de Mavis Erickson et Wendy Cornet, que vous avez vus. Une étude qu'a faite Mme Cornet avait été commandée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

J'aimerais parler de la consultation qui a eu lieu, pour la rédaction de ces rapports. Je sais que le temps était limité, mais ils n'ont pas eu d'entretien avec ceux d'entre nous qui connaissaient le sujet. Si vous consultez Internet et que vous faites une recherche sous «biens matrimoniaux», vous verrez mon nom apparaître un peu partout parce que cela fait déjà un bout de temps que je parle du sujet, que j'écris et que je fais toutes sortes de choses à ce propos. Cependant, ils ne m'ont pas parlé, ni à mes collègues.

Ceux qui ont participé à la préparation du rapport Erickson ont dit qu'ils ne pouvaient pas nous parler parce que nous étions en pleine procédure. Bien que ces rapports renferment certains bons éléments, ils sont incomplets parce que les personnes touchées, les personnes qui connaissent la question, et les gens qui connaissent les personnes qui ont été touchées n'ont pas été entendus. Aucune de ces voix n'a été entendue. Ils créent un groupe de discussion. Si vous vivez en réserve, le conseil de bande vous tient à la gorge. Il peut dicter à qui vous parlez et ce que vous entendrez.

La commission George Erasmus a pris des dispositions pour que les gens puissent lui parler confidentiellement. Lorsque nous avons fait l'étude dans tout le pays sur la violence familiale, nous avons pris des dispositions pour que les gens puissent venir nous parler en toute confidentialité. Personne n'avait à savoir qu'ils étaient là et nous ne les avons pas nommés. C'est ce qu'il faut faire si vous voulez entendre leurs histoires. Je peux venir vous en parler parce que je suis une avocate connue et protégée, et personne ne viendra essayer de me tabasser, de me tirer dessus, de me violer ou me tuer. Je peux vous dire ce qui se passe.

Le rapport Cornet parle du manque de logement comme d'un problème. Lorsque le gouvernement de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec ou de la Nouvelle-Écosse ont adopté leurs lois sur les relations familiales et ont étudié ce qui constitue une juste division des biens et les questions entourant la question, je ne pense pas qu'ils aient réfléchi au sujet du nombre suffisant de logements. Ils n'ont pas évalué ce qui pouvait être un nombre suffisant de logements à la lumière des droits des femmes. Je ne pense pas que ce devrait être envisagé. Ce ne serait qu'un faux-fuyant. Je sais qu'il y a eu des questions à ce propos.

J'ai lu quelques notes des mémoires des universitaires et des avocats, au sujet des terres ancestrales et de la Charte qui ne s'y applique pas. Nous sommes sur cette voie depuis bien longtemps; nous étions là quand on a débattu du paragraphe 35(4), si important. La Loi sur la gestion des terres des Premières nations ne prévoyait rien pour les femmes, alors nous avons ajouté cet article. Nous étions en fait en pleine affaire sur les biens matrimoniaux, lorsque la Loi sur la gestion des terres des

play. They put into place that section, which took a little bit of our argument; it deflated us a little because they put it in there. We did not think they would, because they have been so resistant.

I see two provisions in the Land Management Act: the environmental protection provision and the matrimonial property division section. Note that there is a minimum standard that must be met with the environment protection, but there is no minimum standard for matrimonial property. My immediate take on it is that those trees are more important than those women; those animals are more important than those women.

We could not persuade them to insert a minimum standard. The minimum standard of the province would be fine. If they want to put something in place, put down the minimum standard of the province. The Aboriginal women should have the same standard and the same kind of protection as the non-Aboriginal women.

However, they will not do that. That is part of this thing that goes on with the chiefs and the government. Our protection and our rights are always put at the bottom.

I went to the United Nations in January. I wanted the committee members to know that Canada is not living up to its obligations as far as Aboriginal women are concerned. I spent a week talking with them. They were very interested in our issue. I was interested to realize that they did not understand what status was, until I pulled out my status card and I showed it to them. They had not seen one before. They did not realize that Canada actually registered its Indians and gives them a little card to walk around with, to identify themselves.

The bottom line is that Canada reported its compliance with the Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Canada has signed on internationally with the United Nations; it presented and was questioned on its compliance. The report is very strong in its Aboriginal women's sections. I hope the honourable senators have looked at it. If you have not, I would like you to. It is the only section of the report of the committee that says that Canada is in violation of its compliance with the convention. In the other parts, they are encouraging Canada to improve in many areas, but in this regard, they say we are in violation.

You have reviewed the B.C. women's native case and the issue around fiduciary responsibility. We know, as Aboriginal women, that there are all sorts of bands out there with many concerns. Listening to the previous presenter, there appear to be bands out there that are actually concerned about this and want to do something. I do not think it is up to them to do it out of the goodwill of their heart.

Premières nations est venue sur le tapis, et nous l'avons ajouté. Nous voulions y faire obstacle. Nous voulions que cette question soit résolue avant l'entrée en vigueur de la loi. Ils ont ajouté, article, ce qui nous a un peu coupé le sifflet; nous avons été désargonnés qu'ils l'intègrent à la loi. Nous n'avions pas pensé qu'ils le feraient, parce qu'ils avaient été si réticents.

Je vois deux dispositions de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations: la disposition sur la protection de l'environnement et celle sur la division des biens matrimoniaux. Vous remarquez qu'il y a une norme minimale à respecter avec la protection de l'environnement, mais pas de norme minimale pour les biens matrimoniaux. Ma première réaction est de penser que ces arbres sont plus importants que les femmes. Les animaux sont plus importants que les femmes.

Nous n'avons pas pu les persuader d'imposer une norme minimale. La norme minimale de la province suffirait bien. S'ils veulent mettre quelque chose en place, qu'ils imposent la norme minimale de la province. Les femmes autochtones devraient avoir droit à la même norme et au même genre de protection que les femmes non autochtones.

Toutefois, ils ne le feront pas. C'est toujours comme ça avec les chefs et le gouvernement. Notre protection et nos droits sont toujours mis au bas de la liste des priorités.

Je suis allée aux Nations Unies en janvier. Je voulais que les membres du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sachent que le Canada n'honore pas ses obligations envers les femmes autochtones. J'ai passé une semaine à discuter avec eux. Notre problème les a beaucoup intéressé. Je me suis rendu compte avec intérêt qu'ils ne comprenaient pas ce que je voulais dire par indien inscrit jusqu'à ce que je leur montre ma carte. Ils n'en avaient jamais vu auparavant. Ils ne savaient pas que le Canada enregistrait ses Indiens et leur donnait une petite carte à porter sur eux pour s'identifier.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le Canada a déclaré qu'il se conformera à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Canada a signé une convention internationale avec les Nations Unies. Il s'est présenté devant ce comité de l'ONU qui l'a interrogé sur sa conformité à la Convention. Dans la section de son rapport consacrée aux femmes autochtones, on emploi des termes très forts. J'espère que les honorables sénateurs l'ont lu. Si vous ne l'avez pas fait, je vous invite à le faire. C'est la seule section du rapport du comité où l'on affirme que le Canada ne respecte pas la Convention. Dans les autres parties, le comité encourage le Canada à s'améliorer dans certains domaines, mais dans cette section, il dit que nous violons nos engagements.

Vous avez pris connaissance de la cause des femmes autochtones de la Colombie-Britannique et du problème de la responsabilité fiduciaire. Nous savons, nous les femmes autochtones, qu'il existe toutes sortes de bandes ayant de multiples préoccupations distinctes. D'après ce que nous venons d'entendre, il semble que certaines bandes se préoccupent de notre situation et veulent faire quelque chose. Je ne pense pas que ce soit à elles d'intervenir malgré leur bonne volonté.

Given our long history of patriarchy, the fact is that many of our communities were not patriarchal before all of this legislation was superimposed on them. Now they believe that they were always patriarchs because the legislation said that they were. It is Canada's responsibility to clean this up, in many areas. In this area, Canada needs to do it. It cannot leave it up to the goodwill of the bands or the kind of pressure that we can bring to bear, or even the courts. Canada knows that the women are suffering. It has a responsibility to do this.

If a woman is kicked out of her home on the reserve and she has no place to go because the chief and councillors are supporting her husband, she needs a provision that will allow her to apply to the court for a fair division of property, a life's estate or a certain amount of time to raise her children in their home. Such a provision would enable myself and others to help women in such situations. That would allow them to at least have the comfort that they are not like all those women who have walked down the road carrying what little they could on their backs and looking for help because they have nothing on the reserve.

I am looking to honourable senators to help Canada realize that it is Canada's responsibility to do something. They cannot wait. The B.C. native women's case is not close to being in court. The NWAC case is not close to being in court. The *McIvor* case, which has been on the books for 13 years now, is getting close but it is not there yet.

**Senator Gérald-A. Beaudoin (Acting Chairman)** in the Chair.

**The Acting Chairman:** You said you were appalled that the courts were not able to do anything for women in *Derrickson* case. Was it that point in particular?

**Ms. McIvor:** *Derrickson* says that the court does not have the jurisdiction to determine who holds the land on-reserve. They can compensate for the loss of the land. For example, if your house is deemed to be worth \$50,000, the court can order the husband to pay \$25,000. The problem is that the husband does not have \$25,000, or, if he does have it, you cannot get it. There is an issue around garnishing or transferring. You cannot get the money if the political will is not there. That is what *Derrickson* says. In a good percentage of cases, there is nothing but the home. Even if you are compensated, it does not help. It is the same as being ordered child payments but never getting paid. The order is on the books but there is no mechanism to get it. It is as good as not having it at all.

It seems as though you have had your day in court; you have got your order; and \$55,000 later, when you still have your order, it has not helped you at all. When I say "nothing," that is what I mean by "nothing."

**Senator Jaffer:** You are such an authority on this subject that we are really privileged to have you here.

Malgré notre longue histoire dans le système patriarcal, le fait est que bon nombre de nos communautés n'étaient pas patriarcales avant que cette législation ne leur soit imposée. Maintenant, elles croient qu'elles l'ont toujours été parce que c'est ce que dit la législation. C'est la responsabilité du Canada de mettre de l'ordre dans tout cela, surtout en ce qui nous concerne. Il ne doit compter ni sur le bon vouloir des bandes ni sur les pressions que nous pouvons exercer ni même sur les tribunaux. Le Canada sait que les femmes souffrent. Il lui incombe d'agir.

Une femme chassée de sa maison dans la réserve n'a nulle part où aller parce que le chef et les conseillers soutiennent son mari. Il faut qu'une disposition lui permette de demander aux tribunaux de procéder à un partage équitable de la propriété, de lui accorder un domaine à vie ou pour un certain temps afin de lui permettre d'élever ses enfants à la maison. Une telle disposition nous permettrait, à moi-même et à d'autres, d'aider les femmes qui se trouvent dans de telles situations. Elle leur offrirait au moins la consolation de savoir qu'elles ne subiront pas le même sort que toutes ces femmes qui ont pris la route, emportant le peu de biens qu'elles pouvaient sur leur dos et cherchant de l'aide parce qu'elles n'avaient plus rien dans la réserve.

Je demande aux honorables sénateurs de faire comprendre au gouvernement que c'est au Canada qu'incombe la responsabilité de faire quelque chose. Cela ne peut attendre. La cause des femmes autochtones de la Colombie-Britannique n'est pas près d'aboutir en cour. Celle de l'AFAC non plus. L'affaire *McIvor*, qui fait son chemin depuis 13 ans, s'approche d'un dénouement mais on n'en est pas encore là.

**Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (président suppléant)** occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Vous disiez trouver épouvantable que les tribunaux n'aient rien pu faire pour les femmes dans l'affaire *Derrickson*. S'agissait-il de cette question?

**Mme McIvor:** Selon larrêt *Derrickson*, le tribunal n'a pas la compétence pour déterminer à qui appartiennent les terres d'une réserve. Il peut indemniser quelqu'un en lieu et place des biens. Par exemple, si la maison familiale est réputée valoir 50 000 \$, le tribunal peut ordonner au mari de payer 25 000 \$ à sa conjointe. Le hic est que, souvent, le mari n'a pas les 25 000 \$ ou, s'il les a, la femme ne peut pas les obtenir. Il existe un problème concernant l'ordonnance de saisie-arrêt ou de transfert. On ne peut avoir l'argent si la volonté politique n'est pas là. C'est ce que dit la Cour suprême dans l'affaire *Derrickson*. Dans bien des cas, la maison est le seul bien et même si la femme a droit à une indemnité, cela n'aide pas. C'est comme lorsqu'on réussit à avoir une ordonnance de versements pour le soutien d'un enfant, mais ceux-ci ne sont jamais payés. L'ordonnance est enregistrée en bonne et due forme mais il n'y a pas de mécanisme pour l'exécuter. Cela revient au même que de ne pas en avoir du tout.

On a l'impression d'avoir pu faire valoir sa cause, on a obtenu l'ordonnance et, 55 000 \$ plus tard, l'ordonnance est toujours là mais elle n'a servi à rien. Et, quand je dis rien, je veux vraiment dire «rien».

**Le sénateur Jaffer:** Vous faites autorité en cette matière et nous sommes privilégiés de vous avoir parmi nous.

On a personal note, I must tell you that how you carry on is something you will have to share with us. You have been fighting this battle for women — not only Aboriginal women but women generally, for a long time. I thank you for your work.

The dilemma we have as a committee is that some people have come here and said, "Wait, we will sort it out amongst ourselves," through the land code. The AFN has come and said, "Wait. We will do it later." We have others, especially women's groups, who say that we have to do it now. Our challenge is to do something that is respectful of people and to do it fast. This is a huge challenge.

It becomes even more challenging — and where I need your help — is when you say the minimum standard would be the provincial standard. As you know, common law is not protected in British Columbia. We have heard throughout these hearings that many people live on the reserves in common-law relationships or custom law. Taking the minimum standard of the province, how do we deal with common law, because that is not dealt with in the provincial legislation?

**Ms. McIvor:** The custom adoption is recognized in the Indian Act and common-law or "custom" marriage is provided for in the estate provisions. There would be little difficulty in including a custom marriage in this kind of legislation. It would be a good thing to do. I know that the provincial legislation on family law is lacking in some areas. The bands could do a better job if they truly looked at their custom.

However, each time I have engaged the various chiefs, the various chief committees and those who can do something about the issue, they use custom only as a defence to continue to discriminate. They only use the custom as they want.

The big argument I had with the AFN over the Charter, including matrimonial property rights, was if you have true equality, what about the Mohawk communities, Khanawake, Kanesatake and Akwesasne? They are all matrilineal. If the men are to have the same rights as the women in those communities, it will break down the system.

I did two things here. I brought to their attention that the governing councils in all of those communities are elected, although they have the traditional longhouse councils in place, they are not recognized. They do not talk to each other.

Second, my friend and I had a chat with the clan mothers and explained the dilemma around the Charter — not the matrimonial property, but the Charter. The chiefs and some women from the Gitxsan community, which has matrilineal houses as well, basically said that, "We have had our laws and traditions in place for thousands of years. If Canada thinks that they will affect us, they have not been able to do so, because they are solidly in place. We know that there are women out there who need help. They are suffering. You go do what you need to do. Do not worry about us." That is what they told me.

Sur une note personnelle, je voudrais bien connaître le secret de votre persévérance. Vous menez cette lutte pour les femmes — non seulement les femmes autochtones, mais les femmes en général, depuis longtemps. Je vous remercie de votre travail.

Cependant, notre comité se trouve devant un problème du fait que des gens sont venus ici nous dire: «Nous allons régler ce problème entre nous», selon le Code foncier; l'APN est venue nous dire: «Attendez, nous le ferons plus tard;» alors que d'autres, particulièrement des groupes de femmes, disent qu'il faut intervenir maintenant. Il faut agir dans le respect de la population autochtone et vite. C'est là tout un défi.

La tâche devient encore plus ardue — et là, j'aurais besoin de votre aide — lorsque vous dites que la norme minimale serait la norme provinciale. Comme vous le savez, l'union de fait n'est pas reconnue en Colombie-Britannique. On nous a dit au cours de nos séances que beaucoup de gens dans la réserve vivent en union libre ou selon les lois coutumières. Si on adopte la norme minimale de la province, quel traitement allons-nous accorder aux unions de fait étant donné que la législation provinciale ne les reconnaît pas?

**Mme McIvor:** L'adoption selon les coutumes autochtones est reconnue dans la Loi sur les Indiens et l'union de fait, ou mariage coutumier, est invoquée dans les dispositions successoriales. Il y aurait peu de difficulté à inclure le mariage coutumier dans ce genre de législation: cela serait une bonne chose. Je sais qu'en matière de droit de la famille, les lois provinciales renferment des lacunes à certains égards. Les bandes pourraient faire un meilleur travail s'ils étudiaient vraiment leurs coutumes.

Toutefois, chaque fois que j'ai approché les différents chefs ou chefs de comités et ceux qui peuvent faire quelque chose à ce sujet, ils invoquent les coutumes pour continuer à faire de la discrimination à l'endroit des femmes. Ils en font l'usage qui les arrange.

Dans la grande discussion qui m'a opposée à l'APN au sujet de la Charte, incluant les droits sur les biens matrimoniaux, on m'a servi l'argument suivant: si on établit une véritable égalité, qu'arrivera-t-il aux communautés mohawk, khanawake, kanesatake et akwesasne? Elles sont toutes matrilineaires. Si les hommes devaient avoir les mêmes droits que les femmes dans ces communautés, cela briserait le système.

J'ai alors répondu de deux façons. Tout d'abord, j'ai porté à leur attention que les conseils de gestion de toutes ces communautés sont élus. Et, bien que les traditionnels conseils de longues maisons existent toujours, ils ne sont pas reconnus. Les deux types de conseils ne se parlent.

Ensuite, mon amie et moi avons eu une discussion avec les mères de clans et nous leur avons expliqué le dilemme concernant la Charte — pas les biens matrimoniaux, mais la Charte. Les chefs et certaines femmes de la communauté Gitxsan, qui a également une filiation matrilineaire, nous ont dit: «Nos lois et nos traditions existent depuis des milliers d'années. Si le Canada pense qu'il va nous changer... il n'a pas pu le faire, parce qu'elles sont solidement ancrées chez nous. Nous savons qu'il y a des femmes ailleurs qui ont besoin d'aide. Elles souffrent. Faites ce que vous avez à faire, ne vous inquiétez pas pour nous». C'est ce qu'elles m'ont dit.

**Senator Jaffer:** In the struggle of how it would look, would you look at us having one federal legislation or a section for Aboriginal women or for Aboriginal people being added in each province?

**Ms. McIvor:** I would see the federal government taking responsibility here. If we get the other layer of government in place, we will have litigation. We have litigation when the feds do it, but we will have mega-litigation around the jurisdictional issue.

**Senator Joyal:** Ms. McIvor, on the basis of your experience, how should we interpret section 35(4), which states the equality of Aboriginal men and women insofar as their existing treaty and Aboriginal rights are concerned?

It seems, from the witnesses we have heard, that this provision of the Constitution that applies specifically to the Aboriginal people of Canada has remained a dead letter.

**Ms. McIvor:** We have not litigated that one at all.

**Senator Joyal:** What is your interpretation of it and why has it remained forgotten in the debate?

**Ms. McIvor:** It is not forgotten; it is waiting. It is waiting for self-government. That is why that was put in place. The issue that the chiefs at the time were arguing was that the Charter should not apply, and section 35 gave the communities and the bands a way out of section 15 because of, again, section 25. We fought hard to incorporate section 35(4) to ensure that they could not do what they were trying to do, which was saying that if we can put it in place as tradition or as custom, we do not have to worry about equality. That is why it is there. It is sitting there, waiting.

When we negotiated last, which was in 1992 with the Charlottetown Accord, section 35(4) was on the table. We, as Aboriginal women, were at the table being very adamant that it was not to come off, and the chiefs were at the table saying, "We cannot have it there," and they were talking about not being able to use the notwithstanding clause to get rid of section 15 as well.

It is there waiting for when we need it and we come back to the table very adamantly talking to the ministers not to take it off because the chiefs can talk a good talk about custom, how they will take care of everybody and how their communities once were self-sufficient and their custom took care of everything. Our reality is that if we do not take care of these little things, we will continue to be discriminated against.

**Senator Joyal:** It seems to me — and I am addressing my question as much to you as to our chair — that we cannot beat them on both sides. The Canadian government is bound by the Charter and we have a fiduciary responsibility to the Aboriginal people. It cannot, on the one hand, answer to the United Nations that it is not or assuming its proper responsibility in the elimination of discrimination against Aboriginal women. The Canadian government cannot, in my opinion, refuse to act. It is a

**Le sénateur Jaffer:** Dans le débat sur la manière de procéder, souhaitez-vous que l'on adopte une loi fédérale ou que l'on insère un article sur les femmes autochtones ou sur les peuples autochtones dans les lois de chaque province?

**Mme McIvor:** Je voudrais que le gouvernement fédéral prenne ses responsabilités en cette matière. Si nous faisons appel à l'autre ordre de gouvernement en place, nous aurons des litiges. Il y en a déjà lorsque le fédéral intervient, mais dans ce cas là, on peut s'attendre à une controverse monstre au sujet de la compétence.

**Le sénateur Joyal:** Madame McIvor, selon votre expérience, comment devrions-nous interpréter le paragraphe 35(4) qui garantit l'égalité des hommes et des femmes autochtones en ce qui concerne leurs droits existants ancestraux ou issus de traités?

Il semble, d'après les témoins que nous avons entendus, que cette disposition de la Constitution qui s'applique spécifiquement aux peuples autochtones du Canada soit restée lettre morte.

**Mme McIvor:** Nous ne l'avons pas contestée du tout.

**Le sénateur Joyal:** Quelle est votre interprétation de ce paragraphe et pourquoi est-il resté oublié dans le débat?

**Mme McIvor:** Il n'est pas oublié, il attend. Il attend l'autonomie gouvernementale. C'est sa raison d'être. À l'époque, les chefs ne voulaient pas que la charte soit appliquée, et l'article 35 donnait aux communautés et aux bandes la possibilité d'échapper à l'article 15 à cause, une fois encore, de l'article 25. Nous avons lutté durement pour incorporer le paragraphe 35(4) afin d'empêcher les chefs d'arriver à leurs fins. Ces derniers voulaient que cette disposition soit assimilée à une tradition ou à une coutume parce qu'ainsi, ils n'auraient plus à s'inquiéter de l'égalité. C'est pourquoi le paragraphe est là. Il est là, en attente.

Lors des dernières négociations, qui se sont déroulées autour de l'Accord de Charlottetown en 1992, le paragraphe 35(4) était sur la table. Les femmes autochtones présentes étaient intransigeantes, refusant qu'on l'enlève. Quant aux chefs présents, ils ne voulaient pas le garder là; ils se plaignaient qu'ils n'avaient pas pu invoquer la disposition dérogatoire pour se débarrasser de l'article 15 également.

Le paragraphe est donc là en attente du moment où nous en aurons besoin, et nous réitérerons aux ministres notre ferme opposition à sa suppression parce que les chefs peuvent bien parler des bienfaits des coutumes pour tous, et affirmer que leurs communautés étaient jadis autosuffisantes grâce à elles. En réalité, si nous ne nous occupons pas de ces petites choses, nous continuerons à subir la discrimination.

**Le sénateur Joyal:** J'adresse ma question aussi bien à vous qu'à notre président. Je ne pense pas que nous puissions gagner sur les deux fronts. Le gouvernement canadien est lié par la Charte et il a une responsabilité fiduciaire envers les peuples autochtones. C'est pourquoi il ne peut répondre aux Nations Unies qu'il n'assume pas ses responsabilités dans l'élimination de la discrimination contre les femmes autochtones. Le gouvernement canadien ne peut pas, selon moi, refuser d'agir. Ce serait aller à l'encontre de

breach of its fiduciary responsibility to the Aboriginal people. Yet, when the federal government does act, it cannot be limited by a claim on behalf of the Aboriginal leadership that that responsibility to act stops at the equality level.

We must be logical here. As much as I try to understand the particular problems of each band and tradition, it seems to me that in terms of human rights, there is no tradition that can stand against them when we are dealing with the fundamental equality of individuals, their dignity and their freedom. We cannot have two sets of justice — one for the non-Aboriginal women under various provincial legislations, and another one for Aboriginal women. Aboriginal women are no less dignified than non-Aboriginal women. They have to enjoy the same level of international status and international rights as they have under the various covenants and treaties that the Canadian government has signed and that mankind has recognized in terms of women.

I ask for the interpretation given to section 35(4) to ensure that we, as the fiduciary holders of that responsibility, have a clear perception of the implications of the equality status. In other words, we have to ensure that when we define the principle, the principle applies to everyone and it is not a matter of interpretation from one band to the other.

We were told this morning by the previous witness that there are 636 bands. The interpretation of equality of women and men cannot be different from one band to the other. Equality is a principle of human dignity. A person has equal rights, whatever the sex of the person.

As holder of that fiduciary responsibility, we have to be very consequential in our definition of what we mean by the implications of that equality status. Traditionally, the courts — at least in the last 20 years or so — have been very sensitive in the recognition and in the remedial approach to the interpretation of the Charter.

As you said, the Indian Act might have imposed a patriarchal system over Aboriginal people because those living in non-Aboriginal society were living under a patriarchal society, at least in terms of matrimonial relationships. Under the so-called "responsibilities" of the father were given the overall assets of the family. As it was said here before, women who are not married had more rights to manage their own affairs. When they do marry, they lose their rights in non-Aboriginal society. To a point, through the Indian Act and through our general approach to Aboriginal society, we have imported that kind of system.

Now, through the initiative of many women's groups and the Parliament of Canada in the Charter, we are trying to reverse the situation. We have succeeded to a point. It is not yet complete, but at least we have the institutional framework to reverse that. It seems to me that we do not have it in the Aboriginal communities. Unless we legislate formally on this, I do not see the light at the end of the tunnel.

sa responsabilité fiduciaire envers le peuple autochtone. Cependant, lorsque le gouvernement fédéral prend l'initiative, son action ne saurait être limitée parce qu'il prétend, au nom des dirigeants autochtones, que cette responsabilité s'arrête dès qu'on touche à l'égalité.

Nous devons être logiques. J'essaie de mon mieux de comprendre les problèmes particuliers et les traditions de chaque bande, mais je pense qu'aucune tradition ne peut faire obstacle aux droits humains, surtout lorsqu'il est question de l'égalité fondamentale entre les individus, de leur dignité et de leur liberté. Nous ne pouvons avoir une justice à deux vitesses — une pour les femmes non autochtones, régie par les lois provinciales, et une autre pour les femmes autochtones. Ces dernières n'ont pas moins de dignité que les femmes non autochtones. Elles doivent jouir du même niveau en matière de statut et de droits internationaux que celui des différents engagements et traités les concernant signés par le gouvernement canadien et reconnus mondialement.

Je demande que l'interprétation donnée au paragraphe 35(4) fasse en sorte que nous, les dépositaires de cette responsabilité, ayons une claire perception des répercussions du statut d'égalité. En d'autres termes, nous devons nous assurer que lorsque nous définissons le principe, ce principe s'applique à tous et qu'il ne fasse pas l'objet d'interprétation d'une bande à une autre.

Ce matin, le témoin précédent nous a dit qu'il existait 636 bandes. La notion d'égalité des hommes et des femmes ne peut pas différer d'une bande à l'autre. L'égalité est un principe qui relève de la dignité humaine. Peu importe son sexe, une personne a des droits égaux aux autres.

En tant que détenteurs de cette responsabilité fiduciaire, nous devons être très conséquents dans notre façon de définir le statut d'égalité. Traditionnellement, les tribunaux — du moins depuis une vingtaine d'années — ont fait preuve de beaucoup de souplesse dans l'interprétation de la Charte et dans les redressements relatifs à cette interprétation.

Comme vous l'avez dit, la Loi sur les Indiens pourrait avoir imposé un système patriarcal aux peuples autochtones parce que ceux qui vivaient en milieu non autochtone étaient soumis à un tel régime, du moins en ce qui a trait aux rapports matrimoniaux. Ce qu'on était convenu d'appeler les responsabilités du père incluaient tous les biens de la famille. Comme quelqu'un l'a déjà dit ici, les femmes qui ne sont pas mariées ont davantage le droit de gérer leurs propres affaires. Quand elles se marient, elles perdent leurs droits dans la société non autochtone. Dans une certaine mesure, par le truchement de la Loi sur les Indiens et par notre manière générale d'aborder la société autochtone, nous avons importé ce type de système.

Maintenant, par l'action de nombreux groupes de femmes et du Parlement du Canada, nous tentons de renverser la situation. Nous avons réalisé des progrès. Nous n'avons pas atteint notre but, mais nous disposons au moins du cadre institutionnel nécessaire pour y arriver. Il me semble que les communautés autochtones ne disposent pas de ce cadre. A moins de légitimer en la matière, je ne vois pas comment nous viendrons à bout du problème.

We have to give meaning to that equality status of Aboriginal women. First and foremost, that is the fundamental decision we have to take. We can then establish a system that takes care of common-law marriage, the status of children and the capacity to maintain dignity and cultural identity, which is also at stake in that context and might be different than in the non-Aboriginal society.

It seems to me the starting point is how we define the substance of the equality of Aboriginal women and men. Would you care to comment?

**Ms. McIvor:** I agree with you. It is refreshing to hear somebody understand what I have been trying to talk about for the last many, many years.

What Canada either does not understand or does not want to say it understands is that very point. In the cases that we have brought forward on equality — especially with the ongoing discrimination as a result of the act to amend the Indian Act in 1985 — they trot out 20 boxes of documents around their consultations with the chiefs. They say that is justification to continue the discrimination.

The people with whom we are litigating do not understand that all it is is justification. They are saying it is not discrimination because we consulted and this is what they want. I should not have to agree to allow the discrimination to happen. The Charter should not allow that, be it section 15 or section 35.4. It should not allow me to make the decision whether or not I should continue to be discriminated against. It should not allow you to make the decision whether you can continue to discriminate. We should be discrimination-free as much as possible.

That is my exact point. I believe the federal government knows what discrimination is, given the years of litigation I have been in with them. I think they know what they need to do. They just do not want to do it.

If all Aboriginal women got together, we could not vote in one MP. We do not have the political clout, which is why we go to the UN and those places where, although there is no clout, a little bit of embarrassment can be created. That might help.

I totally agree with you when you say that the starting point has to be equality. It must be recognized that equality has to happen. Once you are there, I do not think the mechanism is all that difficult. We have got lots of samples across the country.

In Quebec, when the legislation around the division of property and all of that was brought in, there was a lot of protest. They were able to resolve that to a certain degree.

We have examples of that as well when that legislation was put through.

Nous devons concrétiser le statut d'égalité des femmes autochtones. Avant toute chose, c'est la décision fondamentale que nous devons prendre. Nous pourrons ensuite établir un régime qui protège les conjoints de fait, le statut des enfants, et la capacité de préserver la dignité et l'identité culturelle, qui est aussi un enjeu dans ce contexte, un enjeu différent de ce qu'il serait dans une société non autochtone.

Il me semble que notre point de départ consiste à définir en quoi consiste l'égalité des hommes et des femmes autochtones. Pourriez-vous exposer votre position à ce sujet?

**Mme McIvor:** Je suis d'accord avec vous. Je suis contente d'entendre quelqu'un qui comprend ce que j'essaie d'expliquer depuis tant d'années.

C'est exactement cela que le Canada ne comprend pas ou fait semblant de ne pas comprendre. Quant aux cas que nous avons soulevés en matière d'égalité — compte tenu surtout de la discrimination qui résulte de la loi de 1985 modifiant la Loi sur les Indiens — les représentants du gouvernement traînent avec eux une vingtaine de caisses de documents quand ils vont consulter les chefs. Ils affirment que ça justifie le maintien de la discrimination.

Les gens que nous poursuivons en justice ne comprennent pas que tout ça n'est qu'une façon de se justifier. Ils disent que ce n'est pas de la discrimination parce qu'il y a eu consultation, et c'est ce qu'ils veulent. Je ne devrais pas être forcée d'accepter la discrimination. La Charte ne devrait pas le permettre, que ce soit par l'article 15 ou l'article 35.4. Elle ne devrait pas m'obliger à décider si je dois continuer ou non d'être l'objet de discrimination. Elle ne devrait pas vous permettre de décider si vous pouvez continuer de faire de la discrimination. Dans la mesure où c'est possible, nous devrions vivre sans discrimination.

C'est exactement cela que je veux démontrer. Je suis convaincue que le gouvernement fédéral sait ce qu'est la discrimination, étant donné les procès qui nous opposent depuis des années. Je pense qu'il sait ce qu'il doit faire, mais qu'il ne veut simplement pas le faire.

Si toutes les femmes autochtones s'unissaient, nous ne pourrions même pas élire un député. Nous n'avons pas le poids politique nécessaire, et c'est pourquoi nous nous adressons aux Nations Unies et aux autres organismes de ce genre, devant qui, même si nous n'avons pas d'influence, nous pouvons mettre le gouvernement dans l'embarras. Cela peut être utile.

Je suis entièrement d'accord avec vous quand vous dites que l'égalité doit constituer le point de départ. L'égalité doit être reconnue comme une condition essentielle. Une fois que vous l'avez obtenue, je ne pense pas que le mécanisme soit difficile à établir. Nous avons beaucoup d'exemples dans tous les coins du pays.

Au Québec, la loi sur la répartition des biens et toutes ces questions a soulevé un tollé. La question a pu en partie être réglée.

L'adoption de la loi que nous étudions fournit aussi des exemples.

**Senator Joyal:** Are you familiar with the B.C. Native Women's Society case about which we spoke this morning?

**Ms. McIvor:** Yes. That one was Ron Irwin's challenge.

**Senator Joyal:** Could you expand on the concept of fiduciary responsibility of the federal Crown to Aboriginal women and how they have failed?

**Ms. McIvor:** They are the only group that has the ability to change the legislation.. They have delegated some of the responsibility to the band through the bylaw-making power, but it is their responsibility. You can say, "As with the land management act, we will give you the option of doing this, and then a time frame in which to do it." That is better than what is in the Indian Act.

The federal government has the responsibility to take care of the issues around the ongoing discrimination. It is their fiduciary responsibility to ensure that we have some kind of protection as well. The mechanisms that they have in place not only do not allow us to have an option around protecting ourselves; they have put mechanisms in place that diminish our ability to look for such protection.

The fiduciary responsibility rests with those who have the power and the responsibility to look after the best interests. That responsibility rests with the federal government.

The land does not even belong to us; it belongs to the Crown. They determine how we can use the land and how we can have possession. They have to do it in a way that does not harm us and that puts us on an equal footing with the others on the reservation and with section 35(4) and 15, with other people to whom we can compare ourselves.

**Senator Joyal:** In other words, the federal government acting on behalf of the Crown cannot order the Indian bands, chiefs or council with the capacity to end the discrimination or not.

**Ms. McIvor:** Right.

**Senator Joyal:** In other words, that responsibility is non-transferable. When the Aboriginal leadership claims that they should be settling the problem, they cannot settle the problems on matters of principle. The principle has to be the responsibility of the Crown to be maintained through the responsibility that might be handled down the road.

**Ms. McIvor:** Yes.

**Senator Joyal:** Is that your interpretation of the fiduciary responsibility of the federal Crown in relation to equality status of Aboriginal women and Aboriginal men?

**Ms. McIvor:** Yes.

**Senator Joyal:** Therefore, in any negotiation of self-government in Canada, between the federal Crown and the Aboriginal leadership, to whichever band it might be of concern, the principle of equality of Aboriginal men and women is paramount.

**Ms. McIvor:** Yes.

**Le sénateur Joyal:** Connaissez-vous les détails du dossier de la B.C. Native Women's Society, dont nous avons parlé ce matin?

**Mme McIvor:** Oui. C'est Ron Irwin qui s'en occupait.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous expliquer le concept de la responsabilité fiduciaire de l'État fédéral envers les femmes autochtones, et comment cet État a failli à la tâche?

**Mme McIvor:** C'est la seule instance qui a le pouvoir de changer la loi. Il a délégué une partie de la responsabilité à la bande au moyen du pouvoir de réglementer, mais sa responsabilité demeure. Vous pouvez dire: «Comme dans le cas de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, nous vous donnerons la possibilité de faire ceci, ainsi qu'un échéancier pour le réaliser». C'est mieux que ce que contient la Loi sur les Indiens.

C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de régler les questions entourant la discrimination qui continue de sévir. Il a la responsabilité fiduciaire de veiller à instaurer pour nous aussi certaines mesures de protection. Non seulement les mécanismes qu'il a adoptés ne nous permettent pas de trouver le moyen de nous protéger nous-mêmes, mais ils réduisent notre capacité de chercher cette protection.

La responsabilité fiduciaire repose entre les mains de ceux qui ont le pouvoir et le devoir de défendre nos intérêts. Cette responsabilité incombe au gouvernement fédéral.

Les terres ne nous appartiennent même pas; elles appartiennent à l'État. C'est lui qui détermine comment nous pouvons les utiliser et en assumer la propriété. Il doit le faire sans nous nuire et de manière à ce que nous soyons sur le même pied que les autres résidants de la réserve et, que le paragraphe 35(4) et l'article 15, que les gens qui sont dans une situation comparable à la nôtre.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, le gouvernement fédéral ne peut pas, au nom de l'État, statuer que les bandes indiennes, les chefs ou les conseils ont le pouvoir de mettre fin ou non à la discrimination.

**Mme McIvor:** C'est ça.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres mots, cette responsabilité n'est pas transférable. Quand les chefs autochtones affirment qu'ils devraient pouvoir régler ce problème, ils ne le peuvent pas en s'attaquant au principe. Le principe relève de l'État, et il doit en rester ainsi.

**Mme McIvor:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce de cette façon que vous interprétez la responsabilité fiduciaire de l'État fédéral relativement à la question de l'égalité des hommes et des femmes autochtones?

**Mme McIvor:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Par conséquent, dans toute négociation entre l'État fédéral et les chefs autochtones sur l'autonomie gouvernementale au Canada, peu importe la bande qui est concernée, le principe de l'égalité des hommes et des femmes autochtones est prépondérant.

**Mme McIvor:** Oui...

**The Acting Chairman:** I missed the first word.

**Senator Joyal:** The principle of equality of Aboriginal men and women is paramount. It cannot be legislated down.

**Ms. McIvor:** It cannot be delegated. It is the federal Crown's responsibility and it cannot be delegated.

**The Acting Chairman:** Nobody else may exercise it anyway, because it is the Crown.

**Senator Joyal:** Some witnesses have more or less stated that this is a matter for the First Nations to deal with. Those statements disturbed my conscience that equality of men and women could be put into question by giving to another government level the capacity to question it or not.

It is something that is fundamental to me, to the definition of our being. Mr. Chairman, it is fundamental to our report to the minister and to Parliament and to the Aboriginal community generally. I know that some are watching us closely. We must understand this clearly. If we cannot measure the importance of that principle and how it rests with the Crown, the overall way that the Crown has implemented that responsibility is called in question.

It is the right measure to come to terms with the way that the Crown is assuming its responsibility. The Crown acts through the Government of Canada. We always find ourselves in that contradictory position: The Crown, on the one hand, being the holder of the Aboriginal peoples' rights, and the government of the day being the interpreter of the kind of negotiated settlement at which we must arrive to address various problems.

The Crown is undistinguishable between the government of the day and the notion that there is an authority there to provide protection. Why? Because the Aboriginal people are in a minority position and will never be in numbers large enough to influence the government through votes or through forming the government. The best you can expect is to have an equal say in your own government, as Aboriginal people. However, in terms of the fiduciary principles at stake, you will never be the interpreter of those principles. It will be left to the non-Aboriginal government.

That is the principle of the Crown. By definition, the Crown is not Aboriginal. The Crown includes the Aboriginals, but it is not only the Aboriginals. We are trying to wrestle with that situation. It is very deep and complex, but if we understand quite clearly what is at stake, Mr. Chairman, we can make some recommendations that would alleviate the concerns that we have been hearing here around this table.

**The Acting Chairman:** That is what we need. That is in the report. We should speak on the two.

**Senator Joyal:** We have to address this in the report. It is a complex situation because it is partially if not totally abstract. On the other hand, though, there has to be a mechanism in our country to speak for Aboriginal people. There are fundamental

**Le président suppléant:** Je n'ai pas bien compris.

**Le sénateur Joyal:** Le principe de l'égalité des hommes et des femmes autochtones est prépondérant. Sa portée ne pourrait pas être diminuée par la loi.

**Mme McIvor:** Il ne peut pas être délégué. Il relève de l'État fédéral et il ne peut pas être délégué.

**Le président suppléant:** Personne d'autre ne peut l'exercer de toute façon, parce qu'il relève de l'État.

**Le sénateur Joyal:** Certains témoins ont plus ou moins déclaré que c'est l'affaire des Premières nations. Je suis troublé par les déclarations selon lesquelles l'égalité des hommes et des femmes pourrait être remise en question en octroyant à un autre palier de gouvernement le pouvoir de faire ou non cette remise en question.

Pour moi, c'est un élément fondamental de la définition de notre identité. Monsieur le président, c'est un élément fondamental de notre rapport à l'intention du ministre, du Parlement et de l'ensemble de la collectivité autochtone. Je sais que nos travaux sont suivis de près. Nous devons en être bien conscients. Si nous sommes incapables de mesurer l'importance de ce principe et de comprendre qu'il relève de l'État, c'est la façon dont ce dernier s'acquitte généralement de sa responsabilité qui est remise en question.

Il est certainement utile de comprendre comment l'État s'acquitte de sa responsabilité. Il agit par l'intermédiaire du gouvernement du Canada. Nous nous retrouvons toujours dans cette position contradictoire: d'un côté, l'État, qui est le gardien des droits des peuples autochtones, et le gouvernement de l'heure, qui est l'interprète de l'accord négocié auquel nous devons arriver pour régler divers problèmes.

L'État est indissociable du gouvernement de l'heure et de la notion selon laquelle il existe une autorité chargée d'offrir une protection. Pourquoi? Parce que les peuples autochtones sont en position minoritaire et qu'ils ne seront jamais assez nombreux pour exercer une influence sur le gouvernement, par leur vote ou en formant le gouvernement. Ce que vous pouvez espérer de mieux, c'est de pouvoir traiter d'égal à égal dans votre propre gouvernement, en tant que peuple autochtone. Toutefois, en ce qui concerne les principes fiduciaires dont il est question, vous ne pourrez jamais les interpréter. Ils continueront d'incomber au gouvernement non autochtone.

C'est le principe qui relève de l'État. Par définition, l'État n'est pas autochtone. Il inclut les Autochtones, mais pas seulement eux. Nous essayons de composer avec cette situation. La question est vaste et complexe, mais si nous en comprenons clairement les enjeux, monsieur le président, nous pourrons formuler des recommandations afin de calmer les inquiétudes dont on nous fait part ici.

**Le président suppléant:** C'est de cela dont nous avons besoin. C'est dans le rapport. Nous devrions parler des deux questions.

**Le sénateur Joyal:** Nous devons en parler dans le rapport. C'est une situation complexe parce qu'elle est partiellement, voire totalement, abstraite. Pourtant, d'un autre côté, notre pays devrait disposer d'un mécanisme qui représente les peuples

rights, protected by the Crown, to be able to maintain the capacity of the Aboriginal people to develop the type of society in which they want to live, in a way that fundamental discrimination is addressed.

That is how have to question ourselves, Mr. Chairman. It is difficult then, to not go a step further then and say that we have to amend the Indian Act, because that is the necessary, inescapable framework to establish the recognition of the principle that we want to serve here.

You indicated that you have read some of the briefs submitted by other witnesses who have presented here. Among those that you have read, are there any with which you concur with others' recommendations relating to contemplated amendments to the Indian Act?

**Ms. McIvor:** No, I did not have a chance to through them it thoroughly. I flipped through them and saw a lot of things I did not like. I did not look for something I did like, to be honest.

**Senator Joyal:** Maybe, Mr. Chairman, our clerk would give the briefs to Ms. McIvor and maybe she could draw from them the aspects that she feels are in the right direction. We would appreciate that.

**The Acting Chairman:** We will have to return to this question of the fiduciary duty because it is always forgotten. However, this time we went in depth and that is a very good thing. I agree that we will have to come back to this.

**Senator Chalifoux:** This has been an interesting and important discussion, Ms. McIvor.

I was a member of the committee that studied the Nisga'a treaty. There were many pros and cons with regard to matrimonial property rights and the rights of women in the Nisga'a nation. I would like to hear your comments on that.

The Indian Act supersedes the human rights legislation, and that is absolutely deplorable. I am the chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, and I hear both sides of the debate. I hear that we have to scrap Bill C-7. I do not agree with that because I think this is an opportunity for us as Aboriginal women to demand equal rights. I would like to hear your position on that. What recommendations do you have for this committee?

I am very concerned about Bill C-7 being scrapped. Do we want the status quo or do we want to look forward with a vision for how First Nations will deal with the changes that we see coming? In our communities, our young people are disenchanted. We see the establishment of gangs and lawlessness there. What will happen when that explodes into the general community, as it will unless we do something to create a better life for the young people on our reserves?

autochtones. Il existe des droits fondamentaux, protégés par l'État, qui permettent de préserver la capacité des peuples autochtones de produire le type de société dans laquelle ils souhaitent vivre, où il n'y a plus de discrimination.

C'est de cette manière que nous devons nous interroger, monsieur le président. Il est difficile alors de ne pas aller un peu plus loin en affirmant que nous devons modifier la Loi sur les Indiens, puisqu'il s'agit de la démarche nécessaire et inévitable par laquelle nous reconnaîtrons le principe que nous voulons défendre ici.

Vous avez dit avoir lu certains des mémoires présentés par d'autres témoins qui ont comparu devant ce comité. Parmi ceux que vous avez lus, y en a-t-il qui contiennent des recommandations à l'égard de la modification de la Loi sur les Indiens, avec lesquelles vous êtes d'accord?

**Mme McIvor:** Non, je n'ai pas eu la chance de les lire attentivement. Je les ai feuilletés et j'ai vu beaucoup de choses que je n'aimais pas. Pour être franche, je n'y cherchais pas quelque chose à approuver.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le président, peut-être que notre greffière pourrait remettre les mémoires à Mme McIvor; elle pourrait en signaler les aspects qu'elle estime constructifs. Nous lui en serions reconnaissants.

**Le président suppléant:** Nous devrons revenir à la question de la responsabilité fiduciaire, parce qu'elle est toujours négligée. Mais, cette fois-ci, nous en avons discuté en profondeur et c'est bien. Je conviens que nous devrons y revenir.

**Le sénateur Chalifoux:** Cette discussion a été intéressante et importante, madame McIvor.

J'ai fait partie du comité qui a étudié le traité Nisga'a. Il y avait beaucoup d'arguments pour et contre les droits relatifs aux biens matrimoniaux et les droits des femmes dans la Nation nisga'a. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

La Loi sur les Indiens a prépondérance sur les dispositions législatives concernant les droits de la personne, et c'est vraiment déplorable. Je suis présidente du Comité permanent du Sénat sur les peuples autochtones, et j'ai entendu les deux côtés de la question. On me dit que nous devons abandonner le projet de loi C-7. Je ne suis pas d'accord, car je crois qu'il nous offre une occasion, à nous femmes autochtones, d'exiger l'équité des droits. J'aimerais entendre votre opinion là-dessus. Quelles recommandations feriez-vous au comité?

Je crains vraiment que le projet de loi C-7 soit abandonné. Voulons-nous le statu quo, ou souhaitons-nous nous tourner vers l'avenir et envisager comment les Premières nations feront face aux changements que nous prévoyons? Dans nos collectivités, nos jeunes sont désabusés. Nous assistons à la formation de gangs et à la délinquance. Qu'arrivera-t-il quand cette situation s'étendra à toute la collectivité, comme elle ne manquera pas de le faire si nous ne prenons pas des mesures pour améliorer le sort des jeunes qui vivent dans nos réserves?

**Ms. McIvor:** I had the opportunity to discuss equality with some Nisga'a women who had huge concerns about the treaty process. The biggest victory within that treaty was that the Charter of Rights continues to apply. We could not address everything, but we knew that if we had the Charter we had a mechanism for pursuing the things that we could not fine-tune within the treaty.

I know most of the negotiators. I did not agree with them in many things, but that is my nature as well. The women came to me, wanting to litigate immediately to have the process stopped. However, we decided that having the Charter was the biggest bonus, because it gave us an opportunity to re-open it another time and not throw everything out. With this situation, that is the tool that we need, and that is what we have been trying to achieve.

With regard to the issue of responsibility, when I encounter a problem, the first thing I want to determine is whose responsibility it is. If it is mine, I take care of it; if it is not mine, I say, "It is not my responsibility." The federal government has not done that very well. They have not taken responsibility for our well-being, safety and issues. They have told us time and again that they recognize our problems but that the chiefs do not want certain things done.

What is Bill C-7?

**Senator Chalifoux:** That is the governance act.

**Ms. McIvor:** Yes. I always have difficulty with delegation. I have seen many negative things happen with the delegation of power. When you have a power base, as opposed to a responsibility base, there is a lot of abuse. That is my main concern with the First Nation's governance act. The people who agree with it see it as a power base, and that is not a good thing.

**Senator Chalifoux:** Therefore, you do not agree with delegated authority?

**Ms. McIvor:** Not to the degree that we have experienced it.

**The Acting Chair:** Is it delegation, first? I am not too sure. You raised the point a minute ago that the Indian Act is setting aside this question of application of a principle. I do not think so. I am not a fan of the Indian Act the way it is written, but how can you say that a statute like that may set aside the application of the Charter of Rights and Freedoms or some other principle?

**Ms. McIvor:** It cannot do it.

**The Acting Chair:** We cannot do it, I am sure of that, but did you say that it is setting aside?

**Mme McIvor:** J'ai eu l'occasion de discuter d'égalité avec certaines femmes nisga'as qui avaient d'importantes réserves à propos du traité. La plus grande victoire concernant ce traité, c'est que la Charte des droits continue de s'appliquer. Nous n'avons pas pu régler toutes les questions, mais nous savions que si nous avions la Charte, nous disposions d'un mécanisme pour poursuivre les négociations sur des aspects du traité que nous n'avions pas pu peaufiner.

Je connais la plupart des négociateurs. Je n'étais pas d'accord avec eux sur de nombreux points, mais c'est aussi ma nature. Les femmes sont venues me voir; elles voulaient recourir immédiatement aux tribunaux pour mettre fin au processus. Toutefois, nous avons décidé que l'inclusion de la Charte représentait un grand avantage, parce qu'elle nous donnait l'occasion de renégocier le traité ultérieurement, plutôt que de tout rejeter. En l'occurrence, c'est l'outil dont nous avons besoin, et c'est ce que nous avons tenté de réaliser.

En ce qui concerne la question de la responsabilité, quand je me heurte à un problème, la première chose que j'essaie de déterminer c'est à qui en incombe la responsabilité. Si c'est la mienne, je m'en charge; si ce n'est pas la mienne, je me dis: «Ce n'est pas ma responsabilité». Le gouvernement fédéral n'a pas très bien réussi à faire cela. Il n'a pas assumé la responsabilité de notre bien-être, de notre sécurité et de nos préoccupations. Il nous a répété à maintes reprises qu'il reconnaissait nos problèmes, mais que les chefs refusaient que certaines mesures soient prises.

En quoi consiste le projet de loi C-7?

**Le sénateur Chalifoux:** C'est la Loi sur la gouvernance.

**Mme McIvor:** Oui. La délégation des pouvoirs me pose toujours un problème. Elle a été à la source de bien des choses négatives que j'ai vu se produire. Quand on donne des pouvoirs plutôt que des responsabilités, il y a beaucoup d'abus. C'est ce qui m'inquiète le plus à propos de la Loi sur la gouvernance des Premières nations. Les gens qui sont d'accord avec cette loi la considèrent comme un instrument de pouvoir, et ce n'est pas une bonne chose.

**Le sénateur Chalifoux:** Vous n'êtes donc pas favorable à la délégation de pouvoirs?

**Mme McIvor:** Pas dans la mesure où nous l'avons connue jusqu'à maintenant.

**Le président suppléant:** De toute façon, est-ce de la délégation? Je n'en suis pas vraiment certain. Il y a quelques instants, vous avez souligné que la Loi sur les Indiens fait abstraction de cette question de l'application d'un principe. Je ne suis pas d'accord. Je n'aime pas tellement le libellé de la Loi sur les Indiens, mais comment pouvez-vous affirmer qu'une loi comme celle-là pourrait faire abstraction de l'application de la Charte des droits et libertés ou d'un autre principe?

**Mme McIvor:** Elle ne peut pas le faire.

**Le président suppléant:** Nous ne pouvons pas le faire, j'en suis sûr, mais avez-vous dit que la loi faisait abstraction d'un principe?

**Ms. McIvor:** No, absolutely not. I am saying that the federal government has the responsibility for equality and they cannot delegate that responsibility. However, with the delegation under the Indian Act, the land management act and the First Nations government act they are attempting to do that.

**The Acting Chair:** Under our constitutional system, delegation may be done only to a body that is inferior to the party that is delegating. We cannot delegate anything to the provinces, but we may delegate things to a body that is less than a province. This is clear cut.

**Senator Chalifoux:** If Bill C-7 does not pass, we remain with the status quo, which is the original Indian Act. I agree that it is very discriminatory against women and children because it is silent. What would you prefer? Would you prefer to begin making amendments to it to begin the evolution of Aboriginal governance, or would you rather have it scrapped?

Minister Nault is the first to attempt in many years to touch the Indian Act. Ron Irwin said that he would not touch it with a 10-foot pole. We have a minister now who is at least attempting to look at it and give us a better understanding and a better position for dealing with the First Nations.

**Ms. McIvor:** Like the First Nations governance act and the land management act, the Indian Act, it is a mechanism to deal with some issues. The federal government must quit sitting on the fence with regard to equality. The government says that although the Charter and section 35(4) say that we are equal, it comes into conflict with custom. The government has to stop saying that. Equality is paramount and it must recognize that. That is the message they must give to the chiefs and councils. The chiefs and councils use their power however they can. Someone has to rein them in and say that there are constraints on the power they have had for the last 30 years. This is my only issue.

I have read the proposed First Nations governance act and I have some concerns with it, as many people have. I have been trying to make one point for many years: As long as there is section 91.24, the federal government has the ultimate responsibility and fiduciary duty to make sure that we are not raped, killed or thrown off the reserves, unless it is allowed to happen to all of the other women in Canada, too.

**The Acting Chairman:** I recall that when we dealt with the Nisga'a issues, we handed over a great deal of power. As a matter of fact, if I am not mistaken, we gave paramountcy to the Nisga'a Nation.

I still have grave doubts about that because paramountcy is either provincial or federal. I cannot see how the federal authority or the provincial authority may waive paramountcy in the

**Mme McIvor:** Non, certainement pas. Je dis que le gouvernement fédéral a la responsabilité de veiller à l'égalité et qu'il ne peut pas déléguer cette responsabilité. Toutefois, il essaie de le faire au moyen de la délégation prévue par la Loi sur les Indiens, la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et la Loi sur le gouvernement des Premières nations.

**Le président suppléant:** Selon notre système constitutionnel, la délégation ne peut se faire que vers un organe inférieur à celui qui délègue. Nous ne pouvons pas déléguer quoi que ce soit aux provinces, mais nous pouvons déléguer des pouvoirs à un organe dont la position hiérarchique est inférieure à celle d'une province. C'est très clair.

**Le sénateur Chalifoux:** Si le projet de loi C-7 n'est pas adopté, c'est le statu quo, c'est-à-dire qu'on maintient la version originale de la Loi sur les Indiens. Je conviens qu'elle est très discriminatoire envers les femmes et les enfants, parce qu'elle ne contient aucune disposition à leur endroit. Que préféreriez-vous? Voudriez-vous commencer à apporter des amendements au projet de loi afin d'amorcer l'évolution de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ou plutôt abandonner ce projet de loi?

Le ministre Nault est le premier, depuis de nombreuses années, à tenter de modifier la Loi sur les Indiens. Ron Irwin a déclaré qu'il n'y toucherait sous aucun prétexte. Nous avons maintenant un ministre qui essaie au moins d'examiner la loi, et de nous fournir un meilleur éclairage et un meilleur contexte pour traiter avec les Premières nations.

**Mme McIvor:** Comme la Loi sur le gouvernement des Premières nations et la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, la Loi sur les Indiens est un mécanisme qui sert à gérer certains enjeux. Le gouvernement fédéral doit cesser de s'escrimer en ce qui concerne l'égalité. Il dit que bien que la Charte et le paragraphe 35(4) stipulent que nous sommes égaux, ces dispositions sont contraires aux coutumes. Le gouvernement doit cesser de faire ce genre d'affirmation. L'égalité est prépondérante et il doit le reconnaître. C'est le message qu'il doit transmettre aux chefs et aux conseils. Les chefs et les conseils emploient leurs pouvoirs comme ils l'entendent. Quelqu'un doit les rappeler à l'ordre et leur signaler qu'il y a des limites aux pouvoirs qu'ils exercent depuis 30 ans. C'est tout ce que je veux dire.

J'ai lu le texte qui est proposé pour la Loi sur le gouvernement des Premières nations et, comme bien d'autres gens, j'ai des réserves. Depuis de nombreuses années, j'essaie de faire passer le message suivant: tant que l'article 91.24 sera en vigueur, le gouvernement fédéral aura le devoir et la responsabilité fiduciaire de veiller à ce que nous ne soyons pas violées, assassinées ou expulsées des réserves, à moins que l'on permette que cela arrive à toutes les autres femmes du Canada.

**Le président suppléant:** Je me souviens que quand nous nous sommes occupés des enjeux des Nisga'a, nous leur avons délégué beaucoup de pouvoirs. De fait, si je ne me trompe pas, nous avons conféré la suprématie à la nation nisga'a.

J'ai encore de sérieux doutes à ce sujet, parce que la suprématie appartient aux gouvernements provinciaux et fédéral. Je ne vois pas comment une administration fédérale ou provinciale peut

division of powers. Now that it is done, it may be challenged before the courts, but we shall see. I have great difficulty with that.

**Senator Joyal:** One point should be stressed: the Crown does not delegate power to Aboriginals, Metis, Inuit or Indians. The Supreme Court of Canada recognized that Aboriginal society pre-dates non-Aboriginal society. Before the arrival of Europeans, they had a form of government, social organization or political organization. Indians were not conquered — they did not surrender. They maintain their capacity to rule and govern themselves and that is the fundamental principle of self-government. The Supreme Court has recognized that.

However, the Crown has a fiduciary responsibility to maintain the fundamental rights of Aboriginal men and women. It is incumbent on the Crown to ensure that, when self-governance is implemented, it is in full respect of basic, fundamental human rights. The Crown never yields that responsibility, even though there may be full recognition of — as the acting chairman said — self-government and even paramountcy, such as in the case of the Nisga'a Treaties. The principle of equality remains over and above any of the governments of the day or any paramountcy. Paramountcy is not a scapegoat to discriminate. That has not been clearly understood to date.

As the acting chairman appropriately said, it is through the representation of Aboriginal women that they want to be protected by the Charter. I would be reluctant to implement legislation that would enshrine self-government for an Aboriginal nation, or for an Aboriginal band, without having that fully recognized. It is the paramount duty of the Crown to maintain the principle of equality.

There cannot be a delegation of capacity to discriminate. There is no such power. The only responsibility that exists is the principle of equality of men and women. We all share that fundamental responsibility and it is so important. There are many notions and concepts at stake in this issue because it deals with the entire Aboriginal structure of governance. We must be precisely clear where we draw the lines in this matter. It is important to understand that well.

**Ms. McIvor:** The issue has been discussed at meetings in 1983, 1984, 1985, 1987 — at Meech Lake and at Charlottetown. Self-governance and the 91 and 92 powers were squarely on the table but we were never able to resolve it.

It is the responsibility of the federal government to ensure that, no matter which level of government is being dealt with, equality protection is in place with an enforcement mechanism. That is missing.

renoncer à la suprématie au moment de répartir les pouvoirs. Maintenant que c'est fait, ça pourrait être contesté devant les tribunaux, mais nous verrons. J'ai beaucoup de difficulté avec cette question.

**Le sénateur Joyal:** Il faudrait insister sur un point: l'État ne délégue pas de pouvoirs aux Autochtones, aux Métis, aux Inuits ni aux Indiens. La Cour suprême du Canada a reconnu que la société autochtone précède la société non autochtone. Avant l'arrivée des Européens, les Autochtones avaient une forme de gouvernement, une structure sociale et une structure politique. Les Indiens n'ont pas été conquis — ils ne se sont pas rendus. Ils conservent leur capacité de se réglementer et de se gouverner, et c'est là le principe fondamental de l'autonomie gouvernementale. La Cour suprême l'a reconnu.

Toutefois, l'État a la responsabilité fiduciaire de protéger les droits fondamentaux des hommes et des femmes autochtones. Une fois l'autonomie gouvernementale établie, il incombe à l'État de veiller à ce que les droits fondamentaux de la personne soient rigoureusement respectés. L'État ne cède jamais cette responsabilité, même si l'on reconnaît entièrement — comme l'a dit le président suppléant — l'autonomie gouvernementale et même la suprématie, comme dans le cas des traités nisga'a's. Le principe de l'égalité transcende tout gouvernement de l'heure et toute suprématie. La suprématie n'est pas un prétexte pour se livrer à la discrimination. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été bien compris.

Comme l'a si bien dit le président suppléant, c'est par leur inclusion explicite que les femmes autochtones veulent être protégées par la Charte. Je serais réticent à mettre en vigueur une loi qui consacrerait l'autonomie gouvernementale d'une nation autochtone ou d'une bande autochtone, sans que cela soit pleinement reconnu. Le premier devoir de l'État est de préserver le principe de l'égalité.

On ne peut pas déléguer la capacité d'exercer une discrimination. Ce pouvoir n'existe pas. La seule responsabilité qui existe, c'est le principe de l'égalité des hommes et des femmes. Nous partageons tous cette responsabilité fondamentale, et c'est tellement important. Il y a beaucoup de notions et de concepts en cause dans cette question, parce qu'elle touche toute la structure de gouvernement autochtone. Nous devons indiquer très clairement où nous fixons les limites relativement à cette question. Il importe de bien comprendre cela.

**Mme McIvor:** La question a fait l'objet de discussions aux réunions de 1983, 1984, 1985 et 1987 — au lac Meech et à Charlottetown. L'autonomie gouvernementale ainsi que les compétences établies aux articles 91 et 92 étaient nettement négociables, mais cette négociation n'a jamais abouti.

Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que, peu importe le palier de gouvernement en cause, l'égalité soit protégée et qu'il existe un mécanisme d'application. C'est ce qui manque.

**The Acting Chairman:** The discussion is fascinating, yet we are verging on another issue that is somewhat outside the protection of women for the moment, as far as I can understand. This has been a good debate and it is on the record.

Thank you for your most interesting comments. Your experience is great and we have enjoyed your testimony.

The committee adjourned.

**Le président suppléant:** Cette discussion est fascinante, mais nous dérivons vers une autre question qui, si je comprends bien, déborde quelque peu le cadre de la protection des femmes pour le moment. La discussion a été productive et elle figurera au compte rendu.

Je vous remercie pour vos commentaires des plus intéressants. Vous avez une vaste expérience et votre témoignage nous a captivés.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9*

#### WITNESSES

*As an individual:*

Ms. Irene Morin, Enoch First Nation.

*As an individual:*

Ms. Sharon McIvor, Lawyer.

#### TÉMOINS

*À titre personnel:*

Mme Irene Morin, Enoch First Nation.

*À titre personnel:*

Mme Sharon McIvor, Avocate.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*  
The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, October 6, 2003

### Issue No. 9

#### Sixth meeting on:

The study on the division of real matrimonial  
property on-reserve

WITNESSES  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*  
L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 6 octobre 2003

### Fascicule n° 9

#### Sixième réunion concernant:

L'étude de la division des biens matrimoniaux  
immobiliers dans les réserves

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin  
\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Chalifoux  
Ferretti Barth  
Jaffer

Joyal, P.C.  
LaPierre  
\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Rivest

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin  
\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Chalifoux  
Ferretti Barth  
Jaffer

Joyal, c.p.  
LaPierre  
\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Rivest

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

Monday, October 6, 2003  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Joyal, P.C., LaPierre and Maheu (4).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Mary Eberts and Bev Jacobs, co-authors of *Matrimonial Property on Reserve*;

Margaret Panasse-Mayer, Past Chief of the Nipissing First Nation.

At 11:40 a.m., Mrs. Eberts and Mrs. Jacobs made a statement and answered questions.

At 13:05 p.m., the committee suspended its proceedings for 20 minutes.

At 13:30 p.m., Mrs. Panasse-Mayer made a statement and answered questions.

At 14:15, the committee proceeded in camera to discuss a draft agenda.

At 15:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

Le lundi 6 octobre 2003  
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Joyal, c.p., LaPierre et Maheu (4).

*Également présente:* Carole Hilling, analyste de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers patrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

**TÉMOINS:**

*À titre personnel:*

Mmes Mary Eberts et Bev Jacobs, co-auteures de l'ouvrage intitulé: *Les biens matrimoniaux dans les réserves*;

Mme Margaret Panasse-Mayer, ancien chef de la Première nation de Nipissing.

À 11 h 40, Mmes Eberts et Jacobs font une déclaration et répondent aux questions.

À 13 h 05, le comité suspend la séance pendant 20 minutes.

À 13 h 30, Mme Panasse-Mayer fait une déclaration et répond aux questions.

À 14 h 15, le comité se réunit à huis clos pour discuter d'un projet d'ordre du jour.

À 15 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 6, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m. to study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

**Senator Shirley Maheu (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** It is a pleasure for me to welcome you here today. You have travelled here to be with us, to share your knowledge and interesting background on the subject that we are discussing. I also welcome those that are listening on radio, television and those that will read this meeting on our Web site.

I would like to introduce Senator Beaudoin, a member of the committee and former Dean of Law at the University of Ottawa. The matter of human rights is one of Senator Beaudoin's subjects of primary importance, after justice, of course

In our June, our committee was authorized by the Senate to begin this important study. I would also like to introduce Senator Joyal, former minister and a member of this committee as well as the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We have received the mandate to examine the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of personal and real matrimonial property on-reserve and, in particular, the enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve and, in particular, custom land allotment; in the case of marriage or common law relationship, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of such a relationship; and possible solutions that would balance individual and community interests.

Ms. Jacob, please proceed with your presentation.

**Ms. Bev Jacobs, Co-author of *Matrimonial Property on Reserve*:** I am a traditional Mohawk woman from Six Nations and a lawyer. I will specifically speak to Hodinohso:ni culture and the relationship that culture shares with Canada.

First, I will outline a framework of my presentation. I will be speaking about our people prior to the period of colonization. In our language, it is called *O:gwe ho wen hya*, which means "our way of life," or "our way of doing things."

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, lundi 6 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 11 h 35 pour étudier les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait, ainsi que leur contexte politique particulier.

**Le sénateur Shirley Maheu (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Je suis très heureuse de vous accueillir aujourd'hui. Vous vous êtes déplacées pour nous faire profiter de vos connaissances et de votre expérience intéressante sur le sujet qui nous occupe. Je souhaite également la bienvenue aux gens qui nous écoutent à la radio ou qui nous regardent à la télévision, ainsi qu'à ceux qui liront le compte rendu de la séance d'aujourd'hui sur notre site Web.

Je vous présente le sénateur Beaudoin, qui est membre de notre comité et qui a été doyen de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. La question des droits de la personne est un des principaux sujets d'intérêt du sénateur Beaudoin, après le droit, évidemment.

Le Sénat a autorisé notre comité en juin à entreprendre cette importante étude. Je voudrais aussi vous présenter le sénateur Joyal, un ancien ministre, qui fait partie non seulement de notre comité, mais aussi du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous avons reçu le mandat d'examiner les liens entre les lois fédérales et les lois provinciales en nous penchant sur la répartition des biens immobiliers et des biens personnels des conjoints vivant dans les réserves, et en particulier sur l'application des décisions des tribunaux en cette matière; nous devons également étudier les pratiques d'affectation des terres dans les réserves et plus particulièrement les pratiques traditionnelles à cet égard, de même que le statut des conjoints et la division de leurs biens immobiliers lorsque leur relation se termine, qu'il s'agisse d'un mariage ou d'une union de fait, et enfin, les solutions possibles qui permettraient de concilier les intérêts individuels et les intérêts collectifs.

Madame Jacobs, vous pouvez commencer.

**Mme Bev Jacobs, co-auteure de l'ouvrage intitulé: *Les biens matrimoniaux dans les réserves*:** Je suis une Mohawk traditionnelle des Six Nations, et je suis aussi avocate. Je vais vous parler en particulier de la culture *hodinohso:ni* et de ses rapports avec le Canada.

Pour commencer, je voudrais situer ma présentation dans son contexte. Je vais vous parler de notre peuple avant la période de la colonisation. Dans notre langue, c'est ce que nous appelons l'*O:gwe ho wen hya*, ce qui signifie «notre mode de vie» ou «notre façon de faire.»

Second, I will speak to our relationship with Canada and the Two Row Wampum Treaty. I will also look at the violation of the Two Row Wampum Treaty as a result of the actions of the government of Canada, specifically the Indian Act and Indian and Northern Affairs Canada. I will then examine a concept called, Eurocentric Diffusionism.

The first part, *O:gwe ho wen hya*, goes back to the traditional roles of women in our community and the roles of the community members. Ours is a matriarchal society, which means that our women determine our identity through our clans and our nations. I am a Mohawk woman and Bear Clan, which stems from my mother, my grandmother and so on. My daughter and my granddaughter are now Mohawk Nation Bear Clan.

Our relationships and our responsibilities include being the caretakers of the home, the nurturers and the teachers to the community, as well as establishing and creating the relationships within the community. We have a responsibility to our children to understand and teach the roles that they have in the community.

Language is also important to our people because it establishes our identity as a people. Our ceremonies establish our relationship to the creator and our relationship to our surroundings, including those things that we can and cannot see.

All of these things create our way of life. In Eurocentric language, that would be called, "self-determination."

Next, I will discuss the creation of the Two Row Wampum Treaty. My ancestors were responsible for creating this treaty with the French, the British and the Americans; and Canada is responsible for this treaty as a result of taking its responsibilities from Britain. The treaty created two separate nations.

The responsibility and the principles within the Two Row Wampum Treaty are that we live together on this land. We are to live together and respect each other's way of life, yet live as separate nations.

The Two Row Wampum is made out of wampum beads. It has two lines of purple beads; they represent the relationship between each nation. The meaning of "*Gus wen tah*" is the river of life; so when this treaty was made with colonizing nations, the responsibilities between each other was to respect each other, to create a friendship and to trust one another. The two nations agreed to this relationship.

On the one side of the belt is the one line, which represents *O:gwe ho wen hya*. It represents our way of life and our way of doing things, the way that we would float along in our canoe on this river of life.

On the other side of the belt were the colonizers' Eurocentric values or their beliefs, traditions and language, things that belonged on their ship. That was the idea behind the Two Row Wampum and the creation of the relationship between each nation.

Je vais ensuite vous parler de nos rapports avec le Canada et du Traité du wampum à deux rangs. Je vais également vous expliquer comment les interventions du gouvernement du Canada, en particulier la Loi sur les Indiens et le ministère des Affaires indiennes, contreviennent à ce traité. Je vais ensuite examiner avec vous un concept appelé «diffusionnisme eurocentriste.»

Le premier élément, celui de *O:gwe ho wen hya*, se rattache aux rôles traditionnels des femmes dans notre communauté, ainsi qu'aux rôles des autres membres de cette communauté. Notre société est une société matriarcale, ce qui veut dire que ce sont nos femmes qui déterminent notre identité, par l'appartenance à nos clans et à nos nations. Je suis une Mohawk du clan de l'Ours, par ma mère, ma grand-mère et ainsi de suite. Et ma fille et ma petite-fille appartiennent maintenant au clan de l'Ours de la nation mohawk.

Pour ce qui est de nos relations et de nos responsabilités, nous sommes notamment les gardiennes du foyer, et nous sommes aussi responsables de nourrir et d'éduquer les membres de la communauté, ainsi que d'établir et de créer des liens entre eux. Nous sommes responsables, envers nos enfants, de comprendre leurs rôles dans la communauté et de leur apprendre ces rôles.

La langue est également importante pour nous parce qu'elle établit notre identité comme peuple. Nos cérémonies nous permettent de créer des liens avec le créateur et avec notre environnement, visible et invisible.

Toutes ces choses composent notre mode de vie. En langage eurocentriste, c'est ce qu'on appellera l'«autodétermination.»

Je voudrais maintenant vous parler de la signature du Traité du wampum à deux rangs. Ce sont mes ancêtres qui ont conclu ce traité avec les Français, les Britanniques et les Américains, et c'est le Canada qui en est responsable dans le cadre des responsabilités qui lui viennent de la Grande-Bretagne. Ce traité a créé deux nations distinctes.

La responsabilité et les principes qui sous-tendent ce traité, c'est que nous vivons ensemble sur un même territoire. Nous devons cohabiter et respecter notre mode de vie mutuel, tout en demeurant des nations distinctes.

Le wampum à deux rangs se compose de perles de wampum. Il compte deux rangs de perles violettes, qui représentent les rapports entre les deux nations. La *Gus wen tah* représente la rivière de la vie; donc, quand ce traité a été signé avec les nations colonisatrices, nos responsabilités mutuelles consistaient à nouer des liens d'amitié, et à apprendre à nous respecter et à nous faire confiance. Et les deux nations ont accepté cette relation.

Sur un côté de la ceinture, on trouve une ligne qui représente *O:gwe ho wen hya*. Elle symbolise notre mode de vie et notre façon de faire, notre façon de mener notre canoë dans la rivière de la vie.

L'autre côté de la ceinture représente les valeurs eurocentristes des colonisateurs, leurs croyances, leurs traditions et leur langue, les choses qu'ils avaient dans leur navire. C'est l'idée qui sous-tend la ceinture wampum à deux rangs et la création de cette relation entre nos deux nations.

Canada has violated the Two Row Wampum Treaty. The violation has been imposed and enforced on indigenous peoples through the enforcement of a Constitution that had no involvement of indigenous peoples of this country.

Among these laws was the Indian Act. It is one of the most racist pieces of legislation that exists in Canada, and it has created the most genocidal acts against Aboriginal indigenous peoples. It has changed and impacted our way of life. It has impacted our self-determination. It has changed *O:gwe ho wen hya*. It has created language and words that do not describe our way of life, such as "rights" and "self-government." Those were not terms within our language. Those are English words that were created to describe indigenous peoples' lives and they have been imposed on our way of life. That language that has been created is different for *Hodinohso:ni* people because as *Hodinohso:ni* people, we would describe them as "responsibilities." They are more responsibilities than rights, the responsibilities that women have in their roles within the community as leaders and as mothers.

There is also this dichotomy of individual versus collective, which was never part of our way of life. The words "individual" and "collective" are a creation of a Eurocentric government.

As a result of this, this is a term that has been coined "Eurocentric diffusionism." There is a quote to which I will refer. It can be found in the paper that Ms. Eberts and I have submitted to the Senate. It is a quote presented by Robert Williams. Eurocentric diffusionism is a product of colonization, and Robert Williams described colonization as follows:

European colonization in a New World normally required displacement of one cultural group in favour of another cultural group seeking to exercise self-determining rights over the same territory and resources. The exploitative goals of European colonization thus entailed a form of racial discrimination, denying equal rights of self-determination to those different peoples colonized by the colonizer.

This is what I am talking about concerning the violation of the Two Row Wampum Treaty. Those rights were originally ours; we already had a legal system, a social system, and things that defined who we are as a people already existed.

Justice Berger also described what I call Eurocentric diffusionism. He said in 1979:

Man put his unique stamp on the world around him. His values, ideas, language and institutions exhibit his understanding of himself and his world. These things are his culture. Any people seek to ensure that these things are transmitted from one generation to another, to ensure a continuity of the beliefs and knowledge that a people hold in common. We sought to erase the collective memory of the native people — their history, language, religion and philosophy — and to replace it with our own.

Le Canada a violé le Traité du wampum à deux rangs. Cette violation a été imposée aux peuples autochtones de notre pays par l'application d'une Constitution à laquelle ils n'ont pas participé.

La Loi sur les Indiens est une des lois en cause. C'est une des lois les plus racistes au Canada, et elle a engendré des actes véritablement génocidaires contre les peuples autochtones du pays. Elle a changé notre mode de vie. Elle a eu des effets sur notre autodétermination. Elle a changé l'*O:gwe ho wen hya*. Elle a donné naissance à un langage et à des termes qui ne décrivent pas notre mode de vie, par exemple les notions de «droits» et d'autonomie gouvernementale. Ce ne sont pas des mots de notre langue. Ce sont des mots français qui ont été créés pour décrire la vie des peuples autochtones et qui ont été appliqués à notre mode de vie. Le langage ainsi créé est différent pour les *Hodinohso:nis*, parce que nous préférons parler de «responsabilités». Ce sont des responsabilités plus que des droits, des responsabilités que les femmes exercent par leurs rôles au sein de la communauté, en tant que mères et dirigeantes.

Il y a aussi une dichotomie entre l'individuel et le collectif, qui n'a jamais fait partie de notre mode de vie. Les mots «individuel» et «collectif» sont une création des gouvernements eurocentristes.

C'est ce qui a donné naissance à l'expression «diffusionnisme eurocentriste.» Je voudrais vous lire une citation à ce sujet-là. Elle vient du document que Mme Eberts et moi avons soumis au Sénat. C'est une citation de Robert Williams. Le diffusionnisme eurocentriste est un produit de la colonisation, que Robert Williams décrit comme suit:

La colonisation du Nouveau Monde par les Européens supposait le remplacement d'un groupe culturel par un autre cherchant à exercer son droit à l'autonomie gouvernementale sur le même territoire et au titre des mêmes ressources. Les objectifs d'exploitation de la colonisation européenne renvoyaient donc à une forme de discrimination raciale qui dénialait des droits égaux aux peuples colonisés.

Voilà ce dont je veux parler quand je dis que le Traité du wampum à deux rangs n'a pas été respecté. Ces droits nous appartenient à l'origine; nous avions déjà un système juridique, un système social, diverses choses qui nous définissaient comme peuple.

Le juge Berger a décrit lui aussi ce que j'appelle le diffusionnisme eurocentriste. Il a dit en 1979:

L'homme a imprimé sa marque distincte sur le monde qui l'entoure. Ses valeurs, ses idées, sa langue et ses institutions traduisent la façon dont il se perçoit et perçoit le monde. C'est ce qui constitue sa culture. Tous les peuples s'efforcent de transmettre ces choses d'une génération à l'autre et de garantir la pérennité de leur savoir et de leurs croyances. Nous avons cherché à effacer la mémoire des Autochtones (leur histoire, leur langue, leur religion, leur philosophie) et à la remplacer par la nôtre.

Another description of Eurocentric diffusionism is:

Taking from models based on consumer societies, the market economy, an alleged intrinsic goodness of the modern (Western) social organization, they tend to establish a mythical, indisputable superiority of the culture (in particular of the political culture) of the so-called free world, Western Judo-Christian paradigm, and to consolidate as the conventional wisdom the notion that other conceptions in those areas are backward and obsolete, and for that reason, inferior and, if at all, of negligible value.

Eurocentric diffusionism has affected *O:gwe ho wen hya*. Our way of life has not been accepted as real and worthwhile. When we look at those definitions and what has happened as a result of colonization, we are looking at the violence that has existed against indigenous women since colonization. We are also looking at the patriarchal values that have existed since the Indian Act.

Our *Hodinohso:ni* had a traditional self-government, through the chiefs and the clan mothers. In 1924, the Indian Act was enforced at gunpoint against the traditional chiefs and the clan mothers; it forced them out of their own building.

As a result of the processes that exist in the community, we are now dealing with internal oppression. What is happening in the communities is we have learned very well what the oppressors have done to our people and, in turn, are using that within the communities themselves.

Now we are dealing internally with violence against women. As a result, we now have to figure out what to do with this piece of legislation. That system has created these violations against many generations of indigenous women. My partner, Ms. Eberts, will finish.

**Ms. Mary Eberts, Co-author of Matrimonial Property on Reserve:** Thank you for not only inviting us to speak but also for taking on this important job.

In 1999, the Native Women's Association of Canada began a lawsuit under the Charter of Rights and Freedoms invoking a number of international human rights conventions against Her Majesty the Queen.

The purpose of the lawsuit was to obtain a court ruling that found that it was against the Charter of Rights for one group of women in Canada, defined primarily by race, to be living in a domain that was beyond the law. That lawsuit has been going on since 1999 and Ms. Jacobs and I are co-counsel to the Native Women's Association in that suit.

When the case began, there was no policy activity at federal level of government concerning this issue. There had been some critical writing that decried the lack of protection and access to the law by women living on reserve, and also the international community had showed great interest in the problem.

Et voici une autre description du diffusionnisme eurocentriste:

S'appuyant sur des modèles de sociétés de consommation, d'économie de marché et d'organisation sociale moderne (occidentale) à la supposée valeur intrinsèque, ils ont tendance à établir la supériorité mythique indiscutable de la culture (et notamment de la culture politique) du paradigme judéo-chrétien du monde dit libre et à asseoir comme notion conventionnelle l'idée que d'autres conceptions à cet égard sont rétrogrades, périmées et, pour cette raison même, inférieures, simon négligeables.

Le diffusionnisme eurocentriste a eu des répercussions sur l'*O:gwe ho wen hya*. Notre mode de vie n'a pas été accepté comme un mode de vie authentique et valable. Quand nous regardons ces définitions et que nous examinons les résultats de la colonisation, nous constatons la violence dont les femmes autochtones sont victimes depuis la colonisation. Et nous voyons aussi les valeurs patriarcales qui existent depuis l'adoption de la Loi sur les Indiens.

Notre *Hodinohso:ni* avait un gouvernement autonome traditionnel, exercé par ses chefs et ses mères de clans. En 1924, la Loi sur les Indiens a été imposée par la force aux chefs traditionnels et aux mères de clans; elle les a chassés de leur propre édifice.

En raison des pratiques qui ont cours dans la communauté, nous devons maintenant faire face à une oppression interne. Ce qui se passe dans nos communautés, c'est que nous avons très bien appris ce que les oppresseurs ont fait à nos gens, et nous faisons maintenant la même chose entre nous.

Nous avons aujourd'hui un problème interne de violence contre les femmes. Nous devons donc déterminer ce qu'il faut faire de cette loi. C'est le système qui a engendré ces violations contre bien des générations de femmes autochtones. Mon associée, Mme Eberts, va continuer.

**Mme Mary Eberts, co-auteure de l'ouvrage intitulé: *Les biens matrimoniaux dans les réserves*:** Je vous remercie non seulement de nous avoir invitées à venir vous parler, mais aussi d'avoir accepté cette tâche importante.

En 1999, l'Association des femmes autochtones du Canada a intenté contre Sa Majesté la Reine une poursuite en vertu de la Charte des droits et libertés en invoquant un certain nombre de conventions internationales sur les droits de la personne.

Cette poursuite visait à obtenir une décision judiciaire selon laquelle il était contraire à la Charte des droits qu'un groupe de femmes du Canada, défini principalement selon un critère racial, soit en marge de la loi. Cette affaire, dans laquelle Mme Jacobs et moi représentions conjointement l'Association des femmes autochtones, dure depuis 1999.

Quand la poursuite a commencé, il n'y avait aucune activité politique sur cette question au niveau du gouvernement fédéral. Il y avait eu certains documents dont les auteurs critiquaient le manque de protection et d'accès à la loi pour les femmes vivant dans les réserves, et la communauté internationale s'intéressait beaucoup au problème.

We are pleased to note that this situation has changed. A policy process within the federal government has begun and committees such as this are bringing focus to our dire situation. We believe that this committee can serve as both a watchdog and an inspiration for the activities of the federal government to bring forward a solution to what can be called a "scandal."

It is indeed a scandal that the most vulnerable women in our country are the ones who are currently placed outside of the rule of law. That is a factual assessment based on Statistics Canada and recognized by the highest court in the land.

Let me offer a few comments of a more legal and technical nature. The 1986 decisions in two cases *Derrickson v. Derrickson* and *Paul v. Paul* made it clear that provincial family property law does not apply on reserve land. These decisions excluded Aboriginal women living on reserve from three kinds of protection. One is most often mentioned in the course of describing work like your own and the policy work of the federal government; that is, the division of matrimonial real property on marriage breakdown. However, there are very important interim measures that also are beyond the reach of Aboriginal women living on reserves: Orders of possession or occupation for the matrimonial home is one class of such protection; protection orders, and non-molestation orders to keep an abusive or violent spouse away from the home.

Since 1986 there has been a wealth of provincial legislation aimed at providing mechanisms to protect women and children from violence in their homes. All of these are now beyond the reach of women living on reserves because of the constitutional problem.

In making your recommendations, please do not overlook the importance of interim relief. The occupation of the matrimonial home and non-molestation orders are crucial to the stability of the children in a marriage breakdown situation, and allow for the protection of both women and children, even before the issue of division of property is reached.

We most respectfully ask you to remember that it has been 17 years since on-reserve women have lived without the same protection as other Canadian women, and time has had an impact on these women.

A generation of women has been raised to expect absolutely nothing by way of protection on the dissolution of marriage; thus, they may be all the more willing or able to be forced to accept less in any wholly negotiated solution, especially one that is entirely community based.

Second, women who might now be the leaders and elders of their communities may already have left because there was no protection for them when their marriages broke down. Often, leaving means not just going around the corner or down the

Nous sommes heureuses de souligner que la situation a changé. Le gouvernement fédéral a commencé à réfléchir à une politique à cet égard, et les comités comme celui-ci mettent en lumière notre déplorable situation. Nous croyons que votre comité peut servir à la fois de chien de garde et de source d'inspiration pour les activités du gouvernement fédéral en vue d'apporter une solution à ce qu'on peut qualifier de scandale.

C'est effectivement un scandale que les femmes les plus vulnérables de notre pays soient justement celles auxquelles la règle de droit ne s'applique pas. C'est un fait, que confirment les données de Statistique Canada et que reconnaît le plus haut tribunal du pays.

Permettez-moi maintenant de vous faire quelques commentaires de nature plus théorique et juridique. Les décisions rendues en 1986, dans les affaires *Derrickson c. Derrickson* et *Paul c. Paul*, indiquaient clairement que les lois provinciales sur la propriété familiale ne s'appliquent pas dans les réserves. Ces décisions privaient les femmes autochtones vivant dans des réserves de trois types de protection. L'élément mentionné le plus souvent dans la description des travaux comme les vôtres et les analyses de politique au gouvernement fédéral, c'est la division des biens immobiliers matrimoniaux en cas de rupture du mariage. Il y a cependant d'autres mesures provisoires très importantes qui sont également hors de portée des femmes autochtones vivant dans les réserves: les ordonnances d'occupation ou de possession du foyer matrimonial en sont une, de même que les ordonnances de protection et les ordonnances d'interdiction de molester afin de garder un conjoint violent loin de la maison.

Depuis 1986, les provinces ont adopté une foule de lois visant à fournir des mécanismes pour protéger les femmes et les enfants contre la violence dans leur foyer. Toutes ces lois sont actuellement inaccessibles pour les femmes qui vivent dans des réserves, à cause d'un problème constitutionnel.

Quand vous ferez vos recommandations, il ne faudrait surtout pas négliger l'importance des mesures de redressement provisoire. Les ordonnances concernant l'occupation du foyer matrimonial et l'interdiction de molester sont essentielles à la stabilité des enfants en cas de rupture du mariage, et elles permettent de protéger à la fois les femmes et les enfants avant même que la question de la division des biens soit abordée.

Nous vous demandons très respectueusement de vous rappeler que les femmes des réserves vivent depuis 17 ans sans la protection dont bénéficient les autres Canadiens et que le temps a eu un effet sur ces femmes.

Les femmes de toute une génération ont appris à n'espérer absolument aucune protection en cas de rupture du mariage; elles sont donc prêtes à se contenter de moins — ou plus susceptibles d'y être forcées — dans un règlement négocié globalement, surtout quand ce règlement est établi entièrement sur une base communautaire.

Deuxièmement, des femmes qui pourraient maintenant être des leaders et des anciennes de leur communauté sont déjà parties parce qu'elles n'ont bénéficié d'aucune protection quand leur mariage s'est terminé. Souvent, elles ne sont pas allées seulement

street; it means going to Winnipeg, Vancouver, Toronto or other large urban centres where they are beyond the leadership cadre and the ability to exert leadership in their communities.

We ask that when the Senate considers its recommendations it include the right of Aboriginal women to be fully involved in the process of reaching a satisfactory solution in the community. The idea there is one set of rights for individuals and one set of rights for the collective and they are necessarily in conflict is something that bears more consideration. It is a false dichotomy because the absence of strong women is harmful to the community. Any regime that leads to the exile of women as a result of matrimonial disputes, because the machinery is not there to let them stay in the community is not just a harm to the individual women, it is a harm to the whole community. There does not have to be this dichotomous thinking of the individual on the one hand and the community on the other.

There is a great deal of merit in looking at a medium-term and long-term solutions. We know that it has been announced policy of the Government of Canada that it wishes to and is open to negotiate treaties or self-government agreements or land management agreements with native or Aboriginal communities. Yet, as we note in the paper, the pace of that enterprise is exceedingly slow and the conditions that the federal government expects from the indigenous communities in order just to get to the table are sometimes too high. If we leave a solution to the lengthy negotiating process, then as long as that process is incomplete or unresolved nationally or with respect to a particular community, the women in that community will continue to live without the benefit of law.

Without disrespecting the autonomy and the wholeness of the Aboriginal communities, looking for an interim solution is a course of action worth looking at, either through installing some machinery in the Indian Act itself or through adoption perhaps simply of provincial property law in the interim. However, an interim solution, it should have a sunset, so that the presence of an interim solution does not relieve the federal government of its obligation to be at the tables.

I should like to address one last point, and that is the legacy of the Indian Act itself and what that brings to any course of action designed to remedy the present void.

I understand the present land tenure rules in the Indian Act as one part of a colonialist project designed to force assimilation of indigenous peoples and to make their lands available for development by white settlers. The Bagot commission in 1844 recommended that Indians should be encouraged to have a form of land tenure which would allow individual ownership of plots of land and would allow their holders to trade them amongst themselves with a special land register for Indians. This is no more or less than a training school for indigenous people in the European attitude toward land. This

au coin de la rue ou quelques maisons plus loin; elles sont rendues à Winnipeg, à Vancouver, à Toronto ou dans d'autres grands centres urbains où elles se retrouvent en dehors du cadre de leadership et où elles ont perdu la capacité d'exercer leur leadership dans leur communauté.

Nous demandons donc au Sénat, quand il formulera ses recommandations, d'inclure le droit des femmes autochtones à participer pleinement au processus visant à en arriver à un règlement satisfaisant dans la communauté. L'idée qu'il y a deux ensembles de droits — un pour les particuliers et un autre pour la collectivité — et qu'ils sont nécessairement en conflit mérite d'être examinée de plus près. C'est une fausse dichotomie parce que l'absence de femmes fortes nuit à la communauté. Tout régime qui pousse les femmes à s'exiler à la suite de conflits matrimoniaux, parce que les mécanismes nécessaires pour qu'elles restent dans la communauté n'existent pas, ne nuit pas seulement aux femmes elles-mêmes, mais à toute la communauté. Cette pensée dichotomique, qui met la personne d'un côté et la communauté de l'autre, n'a pas sa raison d'être.

Il serait très utile d'envisager des solutions à moyen et à long terme. Nous savons que le gouvernement du Canada a annoncé qu'il était prêt à négocier des traités, des accords d'autonomie gouvernementale ou des accords de gestion du territoire avec des communautés autochtones. Pourtant, comme nous le faisons remarquer dans notre document, cette entreprise se déroule à un rythme extrêmement lent, et les conditions que le gouvernement fédéral impose aux communautés autochtones, simplement pour amorcer les négociations, sont parfois trop exigeantes. Si nous comptons sur ce long processus de négociations pour en arriver à une solution et si ce processus demeure incomplet ou irrésolu, que ce soit au niveau national ou pour une communauté donnée, les femmes de cette communauté vont continuer de vivre sans la protection de la loi.

Sans vouloir nier l'autonomie et l'intégrité des communautés autochtones, il serait bon d'envisager une solution provisoire, que ce soit en ajoutant des mécanismes dans la Loi sur les Indiens elle-même ou en adoptant tout simplement en attendant, par exemple, des lois provinciales sur la propriété. Cependant, cette solution provisoire, quelle qu'elle soit, devrait être d'une durée déterminée afin de ne pas avoir pour effet de relever le gouvernement fédéral de son obligation de négocier.

J'aimerais vous parler d'une dernière chose, à savoir l'héritage que nous a laissé la Loi sur les Indiens et ce qu'il signifie pour la solution qui sera élaborée afin de remédier au vide actuel.

À mes yeux, les règles actuelles de la Loi sur les Indiens au sujet du mode d'occupation des terres font partie d'un projet colonialiste conçu pour forcer les peuples autochtones à s'assimiler et mettre leurs terres à la disposition des colons blancs. La commission Bagot, en 1844, recommandait d'encourager les Indiens à adopter un mode d'occupation selon lequel des particuliers pourraient posséder des parcelles de terres et les échanger entre eux, et de tenir un registre foncier distinct pour les Indiens. Cela revenait ni plus ni moins à une école de formation pour inciter les Autochtones à adopter l'attitude

training school was adopted and installed or inserted into the Indian Act. That is part of the land tenure system in the Indian Act; it is semi-individualized and semi-privatized.

Within the Indian Act there was compulsory and voluntary enfranchisement. When men were compulsorily enfranchised for daring to take on higher education, and other reasons, they were given land, when women were compulsorily enfranchised, they did not get land. Once that land was reduced to the possession of a Europeanized individual, it was no longer part of the collective land.

The Indian Act, over the course of its history, is full of mechanisms that were used by the state to separate the communities from their land and to make the land available to Europeans who wanted to exploit it.

The semi-individualized form of land tenure represented today by the Certificate of Possession was grafted onto a form of communal land holding which the Indian Act created. The Crown held title, and it would deal only with the band as a whole concerning major decisions such as surrender. This form of decision-making began with the Royal Proclamation of 1763 and its original intent was to protect indigenous lands from the influx of exploitative settlers. However, it rapidly developed to the point where the government of Canada was nothing but a monopoly broker for the diminishing holdings of indigenous land. The Indian Act put the Crown in the position where only the Crown could deal with native land. Today one can trace how the Crown, by legislative enactment, made it easier and easier for land to become available to white developers.

However, the requirement for collective consent to the transfer of land was put into the legislation, and it was one of the elements of the communal land tenure under the Indian Act. The Indian Act created communal land holding; it does not have anything to do with pre-contact communal land holding. Therefore, while this committee looks for solution to the problems created by the Act, I urge you let that solution not be in the long run expressed in the language and with the ideation of the act that has already created so many problems. The act has been the machinery used by the Crown to mediate its dealings with Aboriginal people over their diminishing reserves of land.

From the very beginning, the Indian Act has excised women from a role in band and reserve communities. In 1869, Indian women who married non-Indians were, by legislative decree, told that they lost their status. That situation lasted 135 years, and the solution, Bill C-31, that was brought about in 1985 is an imperfect and flawed fix, leaving much devastation in its wake.

europeenne à l'égard des terres. Cette école de formation a été adoptée et intégrée à la Loi sur les Indiens. Elle fait partie du régime d'occupation prévu par la Loi sur les Indiens, un régime semi-individualisé et semi-privatisé.

La Loi sur les Indiens prévoyait une émancipation obligatoire et une émancipation volontaire. Quand des hommes étaient émancipés de force parce qu'ils avaient osé faire des études supérieures, ou pour d'autres raisons, on leur donnait des terres; mais quand les femmes étaient émancipées de force, elles n'en obtenaient pas. Une fois que ces terres se retrouvaient en possession d'un particulier européenisé, elles ne faisaient plus partie des terres collectives.

La Loi sur les Indiens, depuis son adoption, est pleine de mécanismes dont l'État s'est servi pour priver les communautés de leurs terres et pour mettre ces terres à la disposition des Européens qui voulaient les exploiter.

Cette forme semi-individualisée d'occupation des terres, représentée aujourd'hui par les certificats de possession, est venue se greffer à une forme d'occupation communale créée par la Loi sur les Indiens. La Couronne détenait les titres de propriété, et elle traitait uniquement avec la bande en entier pour les décisions majeures, par exemple les cessions. Ce type de processus décisionnel, qui a commencé avec la Proclamation royale de 1673, visait au départ à protéger les terres autochtones de l'afflux des colons qui souhaitaient exploiter ces terres. Cependant, il a rapidement évolué jusqu'à ce que le gouvernement du Canada ne soit plus qu'un intermédiaire monopolistique pour les superficies décroissantes des terres autochtones. La Loi sur les Indiens a fait en sorte que seule la Couronne pouvait s'occuper des terres autochtones. Il est possible aujourd'hui de retracer comment la Couronne, par ses dispositions législatives, a permis aux exploitants blancs de s'approprier des terres de plus en plus facilement.

Cependant, l'exigence relative au consentement collectif pour le transfert de terres a été intégrée à la loi, et c'est un des éléments du régime d'occupation communale prévu par la Loi sur les Indiens. Cette loi a créé un titre communal de propriété foncière, qui n'a rien à voir avec l'occupation communale des terres avant les premiers contacts. Par conséquent, dans votre recherche d'une solution aux problèmes créés par la Loi, je vous demande instamment de ne pas retenir, à long terme, une solution qui serait exprimée dans les termes de cette loi et selon les idées sur lesquelles elle repose, ce qui a déjà entraîné énormément de problèmes. La Loi a été le mécanisme utilisé par la Couronne pour la médiation de ses rapports avec les Autochtones au sujet de leurs terres, dont la superficie était de plus en plus réduite.

Depuis le tout début, la Loi sur les Indiens a privé les femmes de leur rôle dans les bandes et les réserves. En 1869, les Indiennes qui épousaient des non-Indiens perdaient leur statut en vertu de la Loi. Cette situation a duré 135 ans, et la solution — le projet de loi C-31 — apportée en 1985 est imparfaite et a laissé une grande dévastation dans son sillage.

There is a Charter challenge to Bill C-31 on behalf of the Perron family, Mohawks from Tyendinaga that challenges the second-generation cut-off of that legislation.

What we have is a population of women who have been excluded from governance, and decision-making. The land holding system created in 1869, even excluded them from land holding.

Only recently do we have women on the reserves women who have begun to get back, through changes in the Indian Act, some of the former position that they had in their communities. These are the women who are coping with matrimonial decision-making concerning matrimonial property.

Depending on the community, the leadership may or may not be sensitive to the interests and the needs of these women. Many Bill C-31 women are living in communities that are not their home communities, others have just won their hard way back home but may have to leave again because of these rules. We have set, at pages 19 and following of our text, some of the intricacies of present-day determination under these rules.

**The Chairman:** Thank you very much. I am very tempted to say, "So much for a matriarchal society."

**Senator Beaudoin:** Ms. Eberts, it is a pleasure to see you again. I am very impressed with your knowledge of this subject.

**Ms. Eberts:** Even though I did not always agree with you. That is very kind.

**Senator Beaudoin:** Jurists do not agree on everything.

I agree with you that this situation is scandalous.

There is something I really do not understand because of the constitutional amendment of 1983. With the constitutional amendment of 1983 Prime Minister Trudeau made a fantastic effort to create equality between Aboriginal men and women. I do not understand how the law that is applicable on reserves does not comply with that constitutional amendment. That is scandalous, and indeed, the situation of women on reserves is terrible. Perhaps the Indian Act will be corrected, but there are so many corrections needed for the act that I wonder if we should not have a new act altogether.

You have written on matrimonial property on reserve. It is very interesting. What do you suggest that we do? Is it possible to save the Indian Act by amendments, or is it necessary to do something else in the field of legislation?

**Ms. Eberts:** I assume you are speaking about section 35 of the Constitution Act and, in particular, subsection (4). This is one of the sections that the Native Women's Association relies upon in its litigation against the federal Crown. We have been served with a motion that states that there is no Aboriginal right that would support access to fair matrimonial determinations or protection on reserves. That motion has already been served

Le projet de loi C-31 a été contesté en vertu de la Charte au nom de la famille Perron, une famille mohawk de Tyendinaga qui conteste le fait que ses dispositions ne s'appliquent pas à la deuxième génération.

Nous avons maintenant une population de femmes qui ont été exclues de la gouvernance et de la prise de décisions. Le régime d'occupation des terres créé en 1869 les a même empêchées de posséder des terres.

Ce n'est que tout récemment que des femmes des réserves ont commencé à reprendre la position qu'elles occupaient auparavant dans leur communauté, grâce aux modifications apportées à la Loi sur les Indiens. Ce sont ces femmes qui prennent les décisions matrimoniales concernant la propriété matrimoniale.

Selon les communautés, les autorités ne sont pas toujours sensibles aux intérêts et aux besoins de ces femmes. Beaucoup de femmes visées par le projet de loi C-31 vivent dans des communautés qui ne sont pas leur communauté d'origine, tandis que d'autres se sont battues pour retourner chez elles, mais pourraient avoir à repartir à cause de ces règles. Nous exposons dans notre document, aux pages 20 et suivantes, quelques-unes des subtilités des règles actuelles à cet égard.

**La présidente:** Merci beaucoup. J'ai bien envie de vous demander où est passée la société matriarcale.

**Le sénateur Beaudoin:** Madame Eberts, je suis content de vous revoir. Votre connaissance du sujet m'impressionne.

**Mme Eberts:** Même si je ne suis pas toujours d'accord avec vous. C'est très gentil à vous.

**Le sénateur Beaudoin:** Les juristes ne s'entendent pas toujours sur tout.

Mais vous avez raison de dire que la situation est scandaleuse.

Il y a une chose que je ne comprends vraiment pas, par suite de la modification constitutionnelle de 1983. À ce moment-là, le premier ministre Trudeau a fait des efforts considérables pour établir l'égalité entre les hommes et les femmes autochtones. Je ne comprends pas pourquoi le droit applicable dans les réserves n'est pas conforme à cette modification constitutionnelle. C'est scandaleux, et la situation des femmes des réserves est effectivement désastreuse. La Loi sur les Indiens sera peut-être corrigée, mais il faudrait lui apporter tellement de modifications que je me demande si nous ne devrions pas adopter tout simplement une nouvelle loi.

Vous avez écrit diverses choses sur les biens matrimoniaux dans les réserves. C'est très intéressant. Qu'est-ce que vous proposez de faire? Est-il possible de sauver la Loi sur les Indiens simplement en la modifiant, ou faut-il faire autre chose sur le plan législatif?

**Mme Eberts:** J'imagine que vous voulez parler de l'article 35 de la Loi constitutionnelle, et plus particulièrement du paragraphe (4). C'est une des dispositions sur lesquelles se fonde l'Association des femmes autochtones dans le litige qui l'oppose à la Couronne fédérale. On nous a signifié une motion selon laquelle il n'existe pas de droits ancestraux soutenant l'accès à une juste détermination des biens matrimoniaux ou à une protection

upon us and it has been scheduled for a hearing in a meeting in the Federal Court October 21. The official position of the Crown is that section 35 does not help us. The way section 35 has been interpreted by the Supreme Court of Canada is wrongfully narrow. It is wholly activity based and does not take into account the holistic worldview and seamless way of looking at the community that Professor Jacobs has discussed.

As for the lingering and very serious inequalities of women on reserve, part of this problem can certainly be laid at the door of the Canadian Human Rights Act and the exception from that act, for so long, of the Indian Act. That situation has created a "no-go" zone for human rights where Aboriginal people in this country are concerned.

As far as the broader solution is concerned, we were discussing this morning that we would write a book about the Indian Act because there are so many things wrong with it.

My own view as a white person is that I should not be the primary person to express my views on that subject. Part of this country's problem is that European white people have been for too long dictating what should happen to Aboriginal people. I feel that I should speak about what could be done to make the burden we have placed on Aboriginal people lighter within the same framework, but I also feel that we need to honour the wishes of Aboriginal people concerning the framework. I will defer to my colleague to answer the rest of your question.

**Ms. Jacobs:** The Indian Act is one of the most racist pieces of legislation that exists in Canada and it should not exist.

**Senator Beaudoin:** The whole act? Your answer pleases me please continue.

**Ms. Jacobs:** Yes, the whole act. However, a possible solution is to ensure that the nations that exist in Canada are properly consulted in what should happen within the Aboriginal community. All indigenous peoples in Canada are not the same. Therefore, when you try to put a piece of legislation in place of the Indian Act, it may be different for every nation. There may be some nations that want to keep portions of the Indian Act, and so, there is a possibility of incorporating various portions of the Indian Act within the legislation. Part of the long-term goal is to look at the needs of each individual nation. We must ask what each nation is looking for when it comes to issues that have been created by the Indian Act.

The reserve system did not exist until the inception of the Indian Act. The treaties determined the land and the traditional territories of each indigenous nation. We have been trying, for too long, to fit into the Eurocentric paradigm.

Why do we not move to an indigenous view of how things should be done and how things need to be changed in order to accommodate our way of life?

particulière dans les réserves. Cette motion nous a déjà été signifiée et elle doit faire l'objet d'une audience de la Cour fédérale le 21 octobre. La position officielle de la Couronne, c'est que l'article 35 ne nous aide pas. La Cour suprême du Canada l'interprète de façon beaucoup trop restrictive. Elle se fonde uniquement sur des activités et ne tient pas compte du point de vue holistique et de l'approche intégrée de la communauté dont vous a parlé Mme Jacobs.

Pour ce qui est des injustices très profondes et persistantes dont souffrent les femmes des réserves, le problème réside certainement en partie dans la Loi canadienne sur les droits de la personne et dans le fait que la Loi sur les Indiens a été soustraite pendant si longtemps à l'application de cette loi. Cette situation a créé une zone de non-application des droits de la personne pour les Autochtones de notre pays.

De façon plus générale, nous nous disions justement ce matin que nous allions écrire un livre au sujet de la Loi sur les Indiens parce qu'elle présente de très nombreuses lacunes.

Personnellement, en tant que Blanche, je dirais que je ne suis pas la mieux placée pour exprimer mes vues sur cette question. Une partie du problème, dans notre pays, c'est que les Européens blancs dictent depuis trop longtemps ce qu'il devrait advenir des Autochtones. Je me sens obligée de vous parler de ce qu'il serait possible de faire pour alléger, dans le cadre existant, le fardeau que nous avons imposé aux Autochtones, mais il me semble aussi que nous devons respecter les voeux des Autochtones au sujet de ce cadre. Je vais laisser à ma collègue le soin de répondre au reste de votre question.

**Mme Jacobs:** La Loi sur les Indiens est une des lois les plus racistes au Canada, et elle ne devrait pas exister.

**Le sénateur Beaudoin:** Toute la Loi? Votre réponse me réjouit; continuez.

**Mme Jacobs:** Oui, toute la Loi. Mais il serait possible de résoudre le problème en veillant à ce que les nations du Canada soient dûment consultées sur ce qui devrait se faire dans les communautés autochtones. Les peuples autochtones du Canada ne sont pas tous pareils. Par conséquent, si vous essayez d'adopter une loi pour remplacer la Loi sur les Indiens, il faudra peut-être quelque chose de différent pour chaque nation. Il se pourrait que certaines nations souhaitent conserver des éléments de la Loi sur les Indiens; il serait donc possible d'incorporer certaines de ses dispositions dans la nouvelle loi. Un des objectifs à long terme, c'est de tenir compte des besoins de chacune des nations. Nous devons nous demander ce que chacune souhaite pour résoudre les problèmes créés par la Loi sur les Indiens.

Le système de réserves n'existe que depuis la mise en application de la Loi sur les Indiens. Les terres et les territoires traditionnels de chacune des nations autochtones ont été établis par des traités. Nous essayons depuis trop longtemps de nous conformer au paradigme eurocentriste.

Pourquoi ne pas adopter une approche autochtone pour essayer de voir comment les choses devraient se faire et ce qu'il faut changer pour nous permettre de conserver notre mode de vie?

**Senator Beaudoin:** I see the Indian Act as paternalistic. The spirit of the statute seems to be the spirit of another century and inadequate for the problems we face today. In that sense, it is obsolete. My first reaction is to adopt a new legislation that is inspired by the Aboriginal nations. I know it is a big undertaking, but it is important.

We must comply with section 35 of the Constitution, most especially with section 35(4). My impression is that Aboriginal people are living in an era of legislation that is not even constitutional. They are equal and all of the laws should state that fact.

We do not have a choice with section 28 of the Charter of Rights and Freedoms, and we have amended many federal statutes. We should do the same thing with the Aboriginal legislation because of the amendments of 1983. We have no choice but to do so. It is unconstitutional if we do not comply.

You know much more than I do about the Indian Act, but I know enough to conclude that it is inadequate for the era in which we live. Perhaps we should ask the Indians what it is they want and create another statute for them.

**Ms. Jacobs:** We have a piece of legislation called the First Nations Governance Act, which is supposed to be new legislation, however, the federal government unilaterally created it.

**Senator Beaudoin:** Did the federal government consult with the Aboriginal peoples?

**Ms. Jacobs:** Their language indicated that they had consulted with Aboriginal people, but they used their own processes to decide who would attend these meetings and who would be the ones to agree with the First Nations Governance Act. If there is new legislation being created, then must be proper consultation.

I come from a traditional family in the Hodinohso:ni Confederacy. If there had been proper consultation, our chiefs and our clan mothers would have consulted, and they were not.

**Senator Beaudoin:** We are obliged to consult them. We have a fiduciary duty toward the Aboriginals that begins with consultation.

**Ms. Jacobs:** That is correct.

**Senator Beaudoin:** I do not want to take too much time, but I am scandalized by this situation.

**Ms. Eberts:** When apartheid was ended in South Africa, it was not a unilateral act of a white government that continued to regard the Black population of South Africa as its children. The end of apartheid in South Africa was a fully national decision made by all of the communities in South Africa. The white leadership led where it could lead and where it was legitimate for it to lead, and the Black leadership led where it was legitimate for Black leadership to lead. The whole country was involved as a

**Le sénateur Beaudoin:** Je trouve la Loi sur les Indiens paternaliste. L'esprit de cette loi semble remonter à un autre siècle, et il ne convient pas aux problèmes que nous avons à résoudre aujourd'hui. En ce sens, la Loi est désuète. J'aurais tendance à dire qu'il faut adopter une nouvelle loi inspirée par les nations autochtones. Je sais que c'est une grosse entreprise, mais c'est important.

Nous devons respecter l'article 35 de la Constitution, et en particulier le paragraphe 35(4). J'ai l'impression que les Autochtones vivent dans une ère juridique qui n'est même pas conforme à la Constitution. Ce sont des égaux, et toutes les lois devraient le refléter.

L'article 28 de la Charte des droits et libertés ne nous donne pas le choix, et nous avons modifié de nombreuses lois fédérales. Nous devons faire de même avec les lois sur les Autochtones par suite des modifications de 1983. Nous n'avons pas le choix. Si nous ne le faisons pas, c'est inconstitutionnel.

Vous connaissez la Loi sur les Indiens beaucoup mieux que moi, mais j'en sais assez pour conclure qu'elle ne convient pas à l'époque à laquelle nous vivons. Nous devrions peut-être demander aux Indiens ce qu'ils veulent et créer une autre loi à leur intention.

**Mme Jacobs:** Nous avons ce qu'on appelle la Loi sur la gouvernance des Premières nations, qui est censée être une nouvelle loi; mais elle a été créée unilatéralement par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que le gouvernement fédéral a consulté les peuples autochtones?

**Mme Jacobs:** Il soutient qu'il les a consultés, mais il a appliqué ses propres mécanismes pour décider qui devait participer aux rencontres et qui était susceptibles d'approuver la Loi sur la gouvernance des Premières nations. S'il doit y avoir une nouvelle loi, il faut de véritables consultations.

Je viens d'une famille traditionnelle de la Confédération *hodinohso:ni*. S'il y avait eu de véritables consultations, nos chefs et nos mères de clans auraient été consultés, ce qui n'est pas le cas.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous sommes obligés de les consulter. Nous avons une obligation fiduciaire envers les Autochtones, et cela commence par la consultation.

**Mme Jacobs:** En effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne veux pas prendre trop de temps, mais je trouve cette situation scandaleuse.

**Mme Eberts:** Quand l'apartheid a pris fin en Afrique du Sud, ce n'est pas grâce à un acte unilatéral d'un gouvernement blanc qui continuait à considérer la population noire d'Afrique du Sud comme ses enfants. La fin de l'apartheid en Afrique du Sud a été une décision vraiment nationale, prise par toutes les communautés du pays. Les leaders blancs ont dirigé ce qu'ils pouvaient diriger, lorsque c'était approprié, et les leaders noirs ont fait la même chose de leur côté. C'était une priorité nationale,

matter of national priority. It was not one legislature passing a new act in order to tell the Black people where their new place in society existed.

There have been many studies and many consultations, large and small, adequate and inadequate. The most recent large consultation was the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Its report, as you all know, was titled "Gathering Strength" and is ruefully now called "Gathering Dust."

There is no legislative or political will at the level of federal government to admit that it has been operating its policies incorrectly for over 100 years. What we need to do is work with Aboriginal people in full partnership in the spirit of the original treaties.

We do not need another piece of federal legislation. I say this as a white person whose family came here in 1803 and stole land in what is now Essex County from what is now the Walpole Island First Nation. We need to go back to where we took the wrong turn as newcomers and sit down and renegotiate a new national bargain. That process will be much bigger than just passing a new piece of legislation.

In the meantime, in order for the communities that are going to be coming to the table and negotiating to be as strong as they can be and have as much of the women's leadership as they can have, please fix the matrimonial property dimensions of the Indian Act as a first priority.

We have some sort of blueprint for broader consultations. We just do not have any political will in this country to do the right thing.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Eberts.

**Senator Joyal:** We seemed to have developed a consensus that the starting point should be section 35(4), the section that affirms the equality of rights for Aboriginal women and men. We seem to agree also on the fiduciary responsibility of the Crown, which was touched on briefly by Senator Beaudoin.

I would like you to expand on your statement that section 35 is too oriented on an activity-based definition. The last Supreme Court decision involved an interpretation of section 35. I will read paragraph 45 of the *Powley* decision handed down on September 19, just a few weeks ago.

Although section 35 protects "existing" rights, it is more than a mere codification of the common law. Section 35 reflects a new promise: a constitutional commitment to protecting practices that were historically important features of particular Aboriginal communities.

que tout le pays a contribué à mettre en place, et non une décision d'une assemblée législative qui aurait adopté une nouvelle loi pour dire aux Noirs quelle était leur nouvelle place dans la société.

Il y a eu beaucoup d'études et beaucoup de consultations, à petite et à grande échelle, et elles ont été plus ou moins satisfaisantes. La grande campagne de consultations la plus récente est celle de la Commission royale sur les peuples autochtones. Comme vous le savez tous, son rapport s'intitulait «Vers un rapprochement», mais il semble plutôt se diriger «vers l'oubli.»

Il n'y a pas de volonté législative ou de volonté politique au niveau du gouvernement fédéral, qui n'est pas prêt à admettre qu'il ne fait pas les choses comme il faut depuis plus de cent ans. Il faut travailler avec les Autochtones, dans un véritable partenariat, dans l'esprit des traités originaux.

Nous n'avons pas besoin d'une autre loi fédérale. Je le dis en tant que Blanche, dont la famille est arrivée ici en 1803 et a volé les terres des gens qui forment ce qu'on appelle aujourd'hui la Première nation de Walpole Island, dans ce qu'on appelle aujourd'hui le comté d'Essex. Il faut regarder en arrière pour voir où nous, les nouveaux venus, nous avons pris le mauvais virage et il faut renégocier une nouvelle entente nationale. Ce processus débordera largement l'adoption d'une nouvelle loi.

Entre temps, pour que les communautés qui vont s'asseoir à la table de négociations puissent être aussi fortes que possible et avoir autant de leadership féminin que possible, je vous implore de corriger en priorité les aspects de la Loi sur les Indiens qui portent sur les biens matrimoniaux.

Tout est en place pour des consultations plus vastes. Mais nous n'avons tout simplement pas la volonté politique, au Canada, pour faire ce que nous avons à faire.

**La présidente:** Merci, madame Eberts.

**Le sénateur Joyal:** Nous semblons tous d'accord pour dire qu'il faudrait commencer par le paragraphe 35(4), qui consacre l'égalité des droits des hommes et des femmes autochtones. Nous semblons également nous entendre sur la responsabilité fiduciaire de la Couronne, dont le sénateur Beaudoin a parlé brièvement.

Vous dites que l'article 35 est trop orienté vers une définition fondée sur les activités. J'aimerais que vous nous en disiez plus long là-dessus. La Cour suprême a offert une interprétation de l'article 35 dans son dernier arrêt. Je vais vous lire le paragraphe 45 de la décision qu'elle a rendue le 19 septembre, il y a quelques semaines à peine, dans l'affaire *Powley*.

Bien que l'article 35 protège les droits «existants», il ne constitue pas une simple codification de la common law. Cette disposition exprime une nouvelle promesse: en l'occurrence un engagement constitutionnel à protéger les pratiques qui, historiquement, étaient des caractéristiques importantes du mode de vie des communautés autochtones concernées.

That statement seems to me to be, as you said, "holistic." It seems to approach Aboriginal communities as a whole, as a society, and not just oriented toward property titles, as you said. That seems to be the way the Supreme Court has interpreted it insofar as the *Powley* decision relating to the Metis people is concerned. The court seems to have recognized the Metis people as an Aboriginal nation at par with the other Aboriginal nations. It seems that the court wants to give to section 35 a much more comprehensive approach. In other words, the court in section 35 recognizes their pre-contact features as Aboriginal societies.

I think it is a very important step in the definition of future negotiating positions, because we might, as Senator Beaudoin said, want to redraft the Indian Act. I think there is some kind of consensus, as the Dussault and Erasmus commission proposed.

However, we have to start with a common point and, according to the way the Supreme Court has interpreted section 35, that common point seems to be the status of Aboriginal societies before European contact.

In your opinion, is this enough in terms of parameters to help define an approach that would lead to some positive resolutions?

**Ms. Eberts:** I will start with some technical observations concerning section 35 jurisprudence, and then I will turn to my colleague for her comment.

The development of jurisprudence on section 35 has proceeded on a case-by-case basis. In the years since it was enacted, section 35 has most often been invoked as a defence to charges or other proceedings relating to specific activities, including fishing or harvesting ocean products, hunting, logging and bringing materials across the border, and they have focused on one community.

The cases have all focused on a particular claim by one community with regard to its historical practices; in the *Powley* case the right to hunt moose in a given area, in another, the right to bring trade goods from what is now New York into what is now Canada, and in another, the right to harvest certain fish or whatever. Therefore, doctrines have developed around these activities and the doctrine of the Supreme Court of Canada is oriented toward discrete activities or practices, and *Powley* was no exception to this because it involved moose hunting.

All of these cases involved huge battles of the historians and the anthropologists to determine whether a particular way of harvesting eggs off of kelp was something done historically by that nation, for example. This has defined section 35.

Cette affirmation me paraît, comme vous dites, «holistique.» Elle semble considérer les communautés autochtones comme un tout, comme une société, et pas seulement en fonction des titres de propriété, comme vous l'avez dit. Cela semble être l'interprétation de la Cour suprême, du moins dans l'arrêt *Powley*, qui concerne les Métis. La cour semble avoir reconnu que les Métis forment une nation autochtone au même titre que les autres nations autochtones. On dirait bien qu'elle souhaite donner à l'article 35 une application beaucoup plus générale. Autrement dit, la cour reconnaît dans l'article 35 les caractéristiques des sociétés autochtones avant les premiers contacts.

C'est à mon avis une étape très importante dans la définition des positions de négociations futures parce que nous pourrions vouloir réécrire la Loi sur les Indiens, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, Je pense qu'il y a un certain consensus là-dessus, comme l'a laissé entendre la commission Dussault-Erasmus.

Cependant, nous devons commencer par un point commun, et l'interprétation que la Cour suprême fait de l'article 35 donne à penser que ce point commun pourrait être la situation des sociétés autochtones avant l'arrivée des Européens.

À votre avis, est-ce que c'est suffisant en termes de paramètres pour aider à définir une approche qui pourrait mener à des résolutions positives?

**Mme Eberts:** Je vais commencer par vous faire quelques observations spécifiques au sujet de la jurisprudence concernant l'article 35, après quoi je vais laisser ma collègue vous faire ses commentaires.

La jurisprudence sur l'article 35 s'est développée au cas par cas. Depuis son adoption, l'article 35 a été invoqué le plus souvent en défense dans des poursuites ou dans d'autres affaires qui portaient sur des activités précises, par exemple la pêche ou la récolte des produits de la mer, la chasse, l'exploitation forestière et le transport transfrontalier de marchandises, et qui ne concernaient qu'une seule communauté.

Toutes ces causes se rattachaient à une revendication précise d'une communauté au sujet de ses pratiques historiques; l'affaire *Powley* portait sur le droit de chasser l'orignal dans une région donnée, tandis que d'autres affaires portaient par exemple sur le droit d'importer des marchandises de l'actuelle ville de New York dans ce qui est aujourd'hui le Canada, ou encore sur le droit de pêcher certaines espèces de poisson ou autre chose. Par conséquent, la doctrine s'est développée autour de ces activités, et la doctrine de la Cour suprême du Canada est orientée vers des activités ou des pratiques précises; l'affaire *Powley* ne fait pas exception puisqu'elle portait sur la chasse à l'orignal.

Toutes ces causes ont donné lieu à des batailles épiques entre historiens et anthropologues afin de déterminer si une méthode particulière pour ramasser les œufs sur le varech, par exemple, constituait une pratique historique de la nation concernée. C'est ce qui a défini l'article 35.

In the *Perron* case, Ms. Jacobs and I have argued that section 35 supports the right of all Aboriginal people to belong to a nation. This is getting closer to a state of being, or a way of being in the world, instead of just a particular activity that was done prior to European contact.

In the native women versus Canada case Canada is arguing that section 35 does not protect any right of Aboriginal women. We are going to argue that there is an Aboriginal right for women, upon the breakdown of a family, to be honoured, provided for and respected. That is not a specific right intrinsic to one nation at one time in one place; that is something about what it is to be Aboriginal.

All we got in the *Perron* case, by advancing our section 35 argument that everyone has a right to belong to a nation, is the right to advance it further, to go to the next stage of argumentation. I expect that all we will get from our motion in the matrimonial case, if we succeed, is the right to take the argument further.

As long as section 35 is activity based, limited to one nation and set in history, it will not fulfill the promise that you have identified and that many people from the Trudeau era and those negotiations identified.

Another very difficult aspect of the Supreme Court's present jurisprudence is that, although they say that self-government can be an activity like the other activities, it has said that it will recognize nothing under section 35 that interferes with Canadian sovereignty. Only things that are consistent with Canadian sovereignty can be found to be Aboriginal rights under section 35. I will use the *Mitchell* case about importation of certain trade goods from the United States to illustrate that point.

**Ms. Jacobs:** The basis of section 35 with regard to the concept of equality is that nations are supposed to be equal when they begin their relationship. However, indigenous nations are not equal at the outset in Canada's current reality and that has to do with the concept of Canadian sovereignty. We have indigenous sovereignty and Canadian sovereignty, but they are not equal. According to Canada, indigenous peoples are subjects of the Crown. That does not mean that they are sovereign people. Therefore, the problem with which we start right from the beginning is that there is no equality, because there is no recognition of indigenous sovereignty.

The other issue with section 35 and the concept of existing rights and protecting practices that are important features of the Aboriginal community is pre-contact existence. Pre-contact existence means sovereignty and self-determination. It means that indigenous people should be sovereign and govern themselves.

Dans l'affaire *Perron*, Mme Jacobs et moi soutenions que l'article 35 confirme le droit, pour tous les Autochtones, d'appartenir à une nation. Cela s'apparente davantage à une façon d'être, ou à une façon d'être dans le monde, plutôt qu'à une activité donnée qui se pratiquait avant les premiers contacts avec les Européens.

Dans la cause qui oppose les femmes autochtones au Canada, le Canada prétend que l'article 35 ne protège pas les droits des femmes autochtones. Nous allons alléguer de notre côté que ces femmes ont le droit, en cas d'éclatement de la famille, d'être honorées, d'être respectées et d'avoir des moyens de subsistance. Il ne s'agit pas d'un droit spécifique inhérent à une nation donnée, à un moment et à un endroit donnés; cela se rattache au fait même d'être Autochtone.

Tout ce que nous avons obtenu dans l'affaire *Perron*, en invoquant l'article 35 pour soutenir que tout le monde a le droit d'appartenir à une nation, c'est le droit de pousser plus loin cet argument, de passer à l'étape suivante de notre argumentation. Et je soupçonne que, si nous avons gain de cause, tout ce que nous tirerons de notre motion sur les biens matrimoniaux, ce sera le droit de pousser plus loin cet argument-là aussi.

Tant que l'article 35 restera fondé sur des activités, tant qu'il sera limité à une nation et à un moment dans l'histoire, il ne remplira pas la promesse que vous avez évoquée et que bien des gens de l'ère Trudeau ont aussi évoquée, tout comme ceux qui ont participé aux négociations.

Un autre aspect très difficile de la jurisprudence actuelle de la Cour suprême, c'est que, même si la cour affirme que l'autonomie gouvernementale peut être une activité comme les autres, elle a dit aussi qu'elle ne reconnaîtrait rien, en vertu de l'article 35, qui ferait interférence avec la souveraineté canadienne. Seuls les éléments conformes à la souveraineté canadienne peuvent être inclus dans les droits garantis aux Autochtones conformément à l'article 35. Je vais citer l'affaire *Mitchell*, sur l'importation de certaines marchandises provenant des États-Unis, pour illustrer cet argument.

**Mme Jacobs:** Le fondement de l'article 35, en ce qui concerne la notion d'égalité, c'est que les nations sont censées être égales au départ. Cependant, les nations autochtones ne sont pas égales aux autres au départ, dans la réalité canadienne actuelle, et cela se rattache à la notion de souveraineté canadienne. Nous avons une souveraineté autochtone et une souveraineté canadienne, mais elles ne sont pas égales. Selon le Canada, les Autochtones sont des sujets de la Couronne. Ce qui veut dire qu'ils ne forment pas un peuple souverain. Donc, le problème dès le départ, c'est qu'il n'y a pas d'égalité parce que la souveraineté autochtone n'est pas reconnue.

L'autre problème que pose l'article 35, de même que la notion des droits existants et de la protection des pratiques représentant des caractéristiques importantes des communautés autochtones, c'est l'existence de ces droits et de ces pratiques avant les premiers contacts. S'ils existaient avant, cela implique la souveraineté et l'autodétermination. Cela signifie que les peuples autochtones devraient être souverains et se gouverner eux-mêmes.

There are traditional governments that have existed since contact. That means that they are post-Canadian existence, because they always go into this pre-contact idea that we did not exist since Canada has become Canada. What happened with the nations that have continued to exist?

The *Mitchell* case came from the Mohawk community. The sovereignty of the Mohawk people has been diminished by the imposition of these limits on the community and on nationhood. Section 35 law is creating definitions within the legal system that have already been established in indigenous communities through their language and identity. Everything that happens as a result creates this inequality that existed right from the beginning.

**Senator Joyal:** How would you define the Crown's fiduciary responsibility in a way that the respect of the self-determination autonomy of the Aboriginal nation would be properly taken into account in the management of the responsibility by the Crown, and specifically in relation to the matrimonial issue?

**Ms. Eberts:** A recent Supreme Court of Canada decision has held that the idea of the fiduciary responsibility of the Crown does not govern Canada's legislative activities. Mr. Justice Binnie wrote the case and it involved two nations from British Columbia. I am referring to *Wewaykum Indian Band v. Canada*. *Wewaykum* held that the fiduciary responsibility of the Crown is a concept that the Supreme Court is only willing to apply to the actions of the government and not to its legislative activity.

We ran up against that in the *Perron* case because we had argued in our memorandum of law in *Perron* that the fiduciary responsibility of the Crown would impel proper legislation that would restore women, and others who had lost status under the old act, to their full position in the communities, rather than just one generation at a time.

The federal Crown argued and the court accepted on the basis of *Wewaykum* the proposition that fiduciary responsibility applies only in the actions of the federal Crown, and in particular, the very narrow concept linking the fiduciary responsibility to its management of land.

Where a court is able to attach the fiduciary concept to management of land, it will do so, but when it cannot, it will not. In the matrimonial context, we are not dealing with the Crown's actions with respect to management of land; we are dealing with a legislative and constitutional regime that is hostile to the protection of these interests.

In the present debased view that our Supreme Court takes of fiduciary responsibility, as it does section 35, any principled argument based on fiduciary responsibility will run up against that brick wall of *Wewaykum*.

If you regard the federal government more largely as a fiduciary, you might as well go a tiny step further and start interrogating the prospect of the federal government's

Il existe des gouvernements traditionnels depuis les premiers contacts. Donc, ils sont ultérieurs à la naissance du Canada, puisqu'on remonte toujours à cette idée de ce qui existait avant les premiers contacts et de ce qui n'existe plus depuis que le Canada est devenu le Canada. Qu'est-il advenu des nations qui ont continué d'exister?

L'affaire *Mitchell* concernait la communauté mohawk. La souveraineté du peuple mohawk a été réduite par l'imposition de ces limites à la communauté et à la nation. L'article 35 crée des définitions, dans le régime juridique, que les communautés autochtones ont déjà adoptées selon leur langue et leur identité. Tout ce qui se passe à cause de cela crée cette inégalité qui existe depuis le début.

**Le sénateur Joyal:** Comment définiriez-vous l'obligation de fiduciaire de la Couronne de manière à ce que le droit à l'autodétermination de la nation autochtone soit dûment pris en compte dans l'exercice de cette obligation par la Couronne, en particulier en ce qui a trait à la question des biens matrimoniaux?

**Mme Eberts:** Selon une décision récente de la Cour suprême du Canada, la notion d'obligation de fiduciaire de la Couronne ne s'applique pas aux activités législatives du Canada. Le juge Binnie a rendu cette décision dans une cause concernant deux nations de la Colombie-Britannique. Je veux parler de l'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*. L'arrêt *Wewaykum* affirme que l'obligation de fiduciaire de la Couronne est une notion que la Cour suprême accepte d'appliquer uniquement aux actions du gouvernement et non pas à ses activités législatives.

Nous nous sommes heurtés à cette notion dans l'arrêt *Perron*, étant donné que nous avions argué dans notre exposé justificatif que l'obligation de fiduciaire de la Couronne entraînerait l'adoption d'une législation pertinente qui redonnerait aux femmes et aux autres personnes qui avaient perdu leur statut en vertu de l'ancienne loi, la place qui leur revient dans leurs communautés, plutôt que de procéder génération par génération.

La Couronne fédérale a présenté et le tribunal a accepté sur la base de l'arrêt *Wewaykum*, la proposition selon laquelle l'obligation de fiduciaire s'applique seulement aux actes de la Couronne fédérale et, en particulier, le concept très étroit établissant un lien entre son obligation de fiduciaire et sa responsabilité en matière de gestion des terres.

Il est clair qu'un tribunal s'efforcera d'établir un lien entre le principe de fiduciaire et la gestion des terres si cela est possible, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans le contexte matrimonial, il n'est pas question des actes de la Couronne en matière de gestion des terres, mais plutôt d'un régime législatif et constitutionnel hostile à la protection de ces intérêts.

Compte tenu de l'interprétation altérée que la Cour suprême fait de l'obligation de fiduciaire et de l'article 35, toute argumentation raisonnée fondée sur l'obligation de fiduciaire se heurte au mur que constitue l'arrêt *Wewaykum*.

Si l'on considère essentiellement que le gouvernement fédéral a un rôle de fiduciaire, on peut poursuivre le raisonnement un peu plus loin et commencer à s'interroger sur la perspective de la

responsibility as the other partner in all of the treaties. There is a long-standing relationship that the federal government has largely let go "off the rails."

If you are trying to deal with the narrow jurisprudence of the Supreme Court based on the Indian Act, one must go back to the proclamation of 1763. That is where you find the real fiduciary relationship.

**Ms. Jacobs:** The concept of fiduciary duty means that the federal government is accountable to the indigenous Aboriginal peoples. They have never been accountable. There has never been a process whereby the federal government has what they have done with the money, and lands that they have sold. There is a case at Six Nations where we are trying to find the money that has been in the control of Indian Affairs.

If there is any fiduciary duty or responsibility of the government, their responsibilities and duties must be questioned. There should be a definition of what that responsibility is when it comes to sovereignty and issues within the indigenous communities. There should be a definition of what the relationship will be with Canada when it comes to that fiduciary duty. There is a time frame where that sovereignty has been taken away from indigenous peoples. There has never been an accounting of the money and land that has been stolen. All of the money should go back to the Aboriginal community. That was rightly theirs from the beginning. In the first place, responsibility must be defined.

**Senator Joyal:** I agree that the federal government has not assumed its responsibility. The federal government has responsibility to the indigenous peoples under section 91(24) of the Constitution Act. The federal government has legislated the Indian Act. This legislation is subject to the Charter and to the Constitution. It is either subject to section 28 of the Charter, which established a principle of equality for men and women in our Constitution or, if the Charter does not apply, then to section 35, because the Government of Canada concurred in enacting section 35. The Government of Canada bound itself willingly to section 35(4) of the Constitution.

In plain reasoning, when the government legislated the Indians in the broadest terms, that is Indian, the Inuit and the Metis, it must respect the principle equality of Aboriginal men and women. When we encounter a situation like the one you have presented it is in breach of the Constitution.

It seems to me that for the Government of Canada to push the issue in the context of a broader discussion or negotiation is to avoid its immediate responsibility. The Government of Canada has a constitutional responsibility and has bound itself to equality. What more do people expect than the respect of those provisions in our legislative activities?

responsabilité du gouvernement fédéral en tant que signataire de tous les traités. Il s'agit là d'un lien très ancien que le gouvernement fédéral a en grande partie négligé.

Si l'on se heurte à la jurisprudence étroite de la Cour suprême dans son interprétation de la Loi sur les Indiens, il faut revenir à la proclamation de 1763. C'est là qu'est définie la véritable relation de fiducie.

**Mme Jacobs:** En vertu de l'obligation de fiduciaire, le gouvernement fédéral est tenu de rendre des comptes aux peuples autochtones. Or, il ne s'est jamais soumis à cette obligation de rendre compte. Le gouvernement fédéral n'a jamais été tenu de justifier ce qu'il avait fait de l'argent et des terres qu'il avait vendues. Nous tentons, au sein des Six-Nations, de retracer l'argent qui a été confié aux Affaires indiennes.

Si le gouvernement a une responsabilité ou une obligation de fiduciaire, il faut remettre en question cette responsabilité et cette obligation. Il faudrait définir cette responsabilité lorsqu'elle s'applique à la souveraineté et aux enjeux qui concernent les communautés autochtones. Il faudrait définir le lien avec le Canada lorsque s'applique cette obligation de fiduciaire. Pendant un certain temps, les Autochtones ont été privés de cette souveraineté. Les Autochtones n'ont jamais reçu aucun compte rendu de l'utilisation de leur argent et leurs terres ont été volées. Tout cet argent devrait revenir à la communauté autochtone. Il leur appartenait depuis le début. Mais pour commencer, il faut définir la responsabilité.

**Le sénateur Joyal:** Je reconnaissais que le gouvernement fédéral n'a pas assumé sa responsabilité. En vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle, le gouvernement fédéral a une responsabilité envers les peuples autochtones. Le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur les Indiens. Cette loi est soumise à la Charte et à la Constitution. Elle est assujettie à l'article 28 de la Charte qui établit un principe d'égalité des droits pour les hommes et les femmes dans notre Constitution ou, si la Charte ne s'applique pas, on peut alors invoquer l'article 35 puisque le gouvernement du Canada l'a confirmé en adoptant l'article 35. Le gouvernement s'est volontairement assujetti au paragraphe 35(4) de la Constitution.

En clair, cela signifie que le gouvernement doit respecter le principe d'égalité des hommes et des femmes autochtones, puisqu'il a légiféré sur les peuples autochtones de manière générale, notamment les Indiens, les Inuits et les Métis. Une situation comme celle que vous avez décrite est contraire au principe de la Constitution.

C'est, d'après moi, afin d'éviter sa responsabilité immédiate que le gouvernement du Canada repousse la discussion ou la négociation de cette question dans un contexte plus large. La Constitution impose une responsabilité au gouvernement du Canada qui s'est lui-même engagé à respecter l'égalité. Quoi de plus normal que de respecter ces dispositions dans nos activités législatives?

**Ms. Eberts:** I absolutely agree with you, Senator, and you used the term "immediate," which is an important concept. There are several places within the constitutional documents where this responsibility reposes. Section 15(1) of the Constitution states:

Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

If a population of women that is identified by race and by a race-related place of residence, and does not have the benefit of protection under the law in respect of the breakdown of a marriage then those women do not have equality before the law. They do not have equal protection and the equal benefit of the law. If the federal government has to provide that because it has the legislative authority under section 91(24), then it cannot rely on the jurisdiction of the provincial government under property and civil rights.

The federal government must provide the equal protection and benefit that has been legislated. The Supreme Court has been reluctant to force governments to pass legislation but you do not have to wait for a Supreme Court case on this matter. The Charter of Rights and Freedoms is supposed to be self-applying. Governments are supposed to apply it to themselves. Therefore, the constitutional command is very clear, under section 15. If you need to go there, add section 28. The same kind of protection is also found in section 35 (1) and section 35 (4), two strong constitutional commands that face the federal government in respect of this issue indicate that there must be immediate action, no matter what it does in the long haul. Government must repair this void now.

I completely agree with you that the command in the Constitution is clear.

**Ms. Jacobs:** When we speak to the Constitution and Canada's relationship with indigenous people, I think about how that piece of legislation was created without consultation with indigenous peoples. You begin a conversation or a discussion about a piece of legislation that was created unilaterally and that magically governed Indians.

I was taught that right from the beginning, the original relationship has been violated because of that process. Therefore, when you talk about fiduciary duty of the government, equality and what should be done within the Constitution, I think of the relationship that was established before the Constitution even existed and the recognition of those separate nations as sovereign peoples. The relationship between the nations has never been recognized and the treaties are not recognized. In my opinion the sections to which you refer were created to define a separate definition of "indigenous peoples."

My concept is bigger than that and the existing solutions are bigger than the Constitution or the Charter.

**Mme Eberts:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur, et vous avez utilisé l'expression «responsabilité immédiate» qui est une notion importante. Les documents constitutionnels précisent cette responsabilité à plusieurs reprises. Le paragraphe 15(1) de la Constitution se lit comme suit:

La loi ne fait acceptation de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Dès lors que certaines femmes identifiées par leur race et par leur lieu de résidence déterminé en fonction de leur race ne bénéficient pas de la protection en vertu de la loi en raison de la rupture de leur mariage, on peut dire que ces femmes ne sont pas égales devant la loi. Elles n'ont pas droit à la même protection et au même bénéfice de la loi. Si le gouvernement fédéral est tenu de leur offrir cette protection parce qu'il dispose de l'autorité législative en vertu du paragraphe 91(24), il ne peut invoquer la compétence du gouvernement provincial en matière de droits de propriété et de droit de la personne.

Le gouvernement fédéral est tenu par la loi d'offrir la même protection et le même bénéfice. La Cour suprême a hésité à contraindre les gouvernements à adopter des lois, mais il n'est pas nécessaire d'attendre un jugement de la Cour suprême. La Charte canadienne des droits et libertés se suffit à elle-même. Les gouvernements sont censés l'appliquer à eux-mêmes. Par conséquent, le précepte constitutionnel est très clair, tel qu'énoncé à l'article 15. On peut également le compléter par l'article 28. Les paragraphes 35(1) et 35(4) confèrent le même type de protection. Le gouvernement fédéral doit respecter ces deux préceptes constitutionnels capitaux qui prescrivent une mesure immédiate, quelle que soit l'action prévue à long terme. Le gouvernement doit maintenant combler cette lacune.

Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le principe énoncé dans la Constitution est très clair.

**Mme Jacobs:** Puisqu'on parle de la Constitution et de la relation entre le gouvernement et les peuples autochtones, je crois qu'il faut souligner que cette loi a été adoptée sans consultation des peuples autochtones. La conversation ou le débat repose sur un texte de loi qui a été créé unilatéralement et qui s'applique comme par magie aux Indiens.

On m'a dit que ce lien initial a été dénaturé dès le départ. Par conséquent, lorsqu'on parle de l'obligation de fiduciaire du gouvernement, de l'égalité et des mesures qu'il faudrait prendre pour appliquer la Constitution, je pense au lien qui avait été établi avant même la création de la Constitution et à la reconnaissance des différentes nations comme des peuples souverains. Le lien entre les nations n'a jamais été reconnu et les traités ne l'ont pas été non plus. A mon avis, les articles auxquels vous faites référence ont été créés de manière à exprimer une définition distincte de la notion de «peuples autochtones.»

Selon ma conception, les solutions existantes transcendent la Constitution et la Charte.

**Senator Joyal:** I agree with you that in two or three areas we are far away from "normalization" of the relationships of Aboriginal and non-Aboriginal peoples of Canada because of such a long history of deceptions. I agree that in 1867 Aboriginal people were not among the Fathers of Confederation. You have only to look at the Confederation portrait by Mr. Robert Harris to see that there were no Aboriginal leaders present at the table.

Now we are at an important crossroad in the evolution of the relationships. Thus, we find ourselves before the courts because that is sometimes the only forum that is friendly to the Aboriginal people; and yet, it is not an Aboriginal forum, as you would probably say.

Still, this forum sometimes has, as you said in reference to *Wewaykum Indian Band v. Canada* and in the description of the Two Row Wampum Treaty, a narrow interpretation of what we feel would be a remedial concept of re-establishing that respect.

I am almost tempted to suggest that we take the best of the inclusions in the Constitution, even though it is a non-Aboriginal document. In 1982-83 some Aboriginal leaders took part in the discussions for the first time. We have at least opened a small door. Perhaps that door is not wide enough for all our aspirations, and yours especially that are all encompassing. We are doing the minimum at this time in an effort to restore human dignity to Aboriginal women. At the same time, we regret the paucity of the means available to us but we have to use those means in the best possible way so as not to mar the broader picture that we want to repaint of Canada's future.

That is my crippled way to approach the problem. It might not be the perfect way but if we are to come out of this committee with an immediate solution that we will press for adoption, then it is the only premise that we can adopt in order to move forward.

I am not trying to excuse and justify everything; I am just trying to be realistic in terms of what we have to do to enable Aboriginal people to continue to state their objectives. We wish to continue to work with those of good faith, like Ms. Eberts, who tried to develop the best of her aptitudes and talents to help Aboriginal people move forward. That is one of the only solutions I can suggest, unless you have a better one to suggest to us.

**Ms. Jacobs:** These are questions that I never thought I would be able to answer. The Canadian legal, social, and educational systems are all institutions that were created by the Eurocentric value system. We have been forced to fit into this system that is a different value system from our own. We have a different belief system and I refer to the Two Row Wampum Treaty.

**Le sénateur Joyal:** Je reconnaissais avec vous que dans deux ou trois secteurs, nous sommes loin de la «normalisation» des relations entre les peuples autochtones et non autochtones du Canada, en raison d'une longue histoire de tromperies. Je reconnaissais qu'en 1867, les peuples autochtones ne comptaient pas parmi les pères de la Confédération. Il suffit de regarder le tableau peint par Robert Harris pour se rendre compte qu'aucun chef autochtone n'était présent à la table.

Nous arrivons actuellement à un croisement important dans l'évolution de la relation. C'est ainsi que nous nous trouvons devant les tribunaux parce que c'est parfois la seule tribune sympathique à la cause autochtone; et pourtant, ce n'est pas une tribune autochtone, comme vous pourriez sans doute le faire remarquer.

Cependant, cette tribune a parfois, comme vous l'avez signalé en citant l'arrêt *Bandé indienne Wewaykum c. Canada* et la description du Traité du wampum à deux rangs, une interprétation étroite de ce qui nous paraîtrait être une mesure réparatrice en vue de rétablir ce respect.

Je suis presque tenté de suggérer de prendre les meilleurs principes de la Constitution, même s'il ne s'agit pas d'un document autochtone. En 1982-1983, certains chefs autochtones ont pris part pour la première fois à des débats. Nous avons tout au moins ouvert une petite porte. Cette porte n'est peut-être pas assez large pour accueillir toutes nos aspirations et en particulier les vôtres qui sont plus globales. Nous faisons le minimum en ce moment en vue de restaurer la dignité humaine des femmes autochtones. Parallèlement, nous regrettions la pauvreté des moyens dont nous disposons, mais nous devons utiliser ces moyens de la meilleure manière possible afin de ne pas gâcher le tableau général que nous voulons restaurer pour l'avenir et dans lequel nous souhaitons voir évoluer le Canada.

C'est de cette façon imparfaite que j'aborde le problème. Ce n'est peut-être pas l'idéal, mais si nous voulons que notre comité propose une solution immédiate dont nous recommanderons l'adoption, c'est la seule option que nous pouvons préconiser pour aller de l'avant.

Je ne cherche pas à excuser ni à justifier quoi que ce soit; je tente tout simplement d'être réaliste quant à ce que nous devons faire pour permettre aux Autochtones de continuer à exposer leurs objectifs. Nous voulons continuer à collaborer avec les personnes de bonne foi comme Mme Eberts qui s'est efforcée de mettre ses aptitudes et ses talents au service des Autochtones afin de favoriser leur progrès. C'est une des seules solutions que je puisse proposer, à moins que vous en ayez une meilleure.

**Mme Jacobs:** Voilà des questions auxquelles je n'aurais jamais pensé pouvoir répondre. Au Canada, la justice, le régime social et l'éducation sont des institutions qui se fondent sur des valeurs eurocentriques. On nous a imposé ce système qui s'appuie sur des valeurs différentes des nôtres. Nous avons des croyances différentes et c'est la raison pour laquelle j'ai cité le Traité du wampum à deux rangs.

There has never been recognition of an indigenous system. Europeans, whites have never considered to work within our system. You are telling me that it always has to work your way.

**Senator Joyal:** I do not mean to sound as negative as you put it.

**Ms. Jacobs:** That is what I am hearing. That is what has affected our people all along; we have had to follow and be forced into a process that has never included us in its creation. The solution would be to have the indigenous peoples run the show.

**Ms. Eberts:** To sum up the approach that you have described, a scientific friend of mine would say that using the Charter of Rights and the Constitution, section 35, to force the repair of the Indian Act in this respect is a necessary but not sufficient condition. It is a necessary element of trying to keep faith in the short-run with the indigenous peoples. In the long run, I believe that only changing the paradigm will be sufficient, but we will not be able to change.

Perhaps your committee, while recommending a short-term, necessary solution, could also turn its mind and its voice to the sufficiency of a long-term solution that would involve paradigm change; that would involve keeping faith by putting the recommendations of the royal commission on the front burner; and that would involve a lot more priority being given by the Canadian state to the flowering of a new relationship with indigenous partners, instead of the one that has been framed up two centuries ago and before.

If your committee were to make it clear that this kind of change needs to happen on many levels in a serious way, but that we can effect what the sailors would call "running repairs," then that might a very good contribution.

**The Chairman:** I would like to thank the witnesses. I totally understand Ms. Jacobs' position.

We still have to look at what is possible in the short term, keeping in mind it is certainly not the solution that you would be looking for, and possibly not the solution we should be looking for as well.

We will now hear from Ms. Panasse-Mayer. Please proceed.

**Ms. Panasse-Mayer, Past Chief of the Nipissing First Nation, as an individual:** Thank you for the invitation to speak about matrimonial real property. I am here as an individual interested in this issue. I have also participated in many meetings as a First Nation chief with many First Nations male and female groups and organizations.

I come from Nipissing First Nation, located in Sturgeon Falls in Northern Ontario. It is near North Bay. Our First Nation stretches between those two towns. I am married with three male

Le système de valeurs autochtone n'a jamais été reconnu. Les Européens, les Blancs ne sont jamais intéressés à notre système. Vous êtes en train de me dire que les choses doivent toujours aller dans votre sens.

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas voulu être aussi négatif que vous le dites.

**Mme Jacobs:** C'est comme cela que je l'ai compris. Voilà ce qu'on nous a imposé de tout temps. Nous avons été contraints de suivre un processus que nous n'avions pas contribué à créer. C'est en permettant aux peuples autochtones de mener le débat que l'on parviendra à la solution.

**Mme Eberts:** Si l'on voulait résumer en termes scientifiques l'approche que vous avez décrite, on pourrait dire qu'utiliser la Charte des droits et l'article 35 de la Constitution pour exiger l'amendement de la Loi sur les Indiens dans ce domaine est une condition nécessaire mais pas suffisante. C'est nécessaire pour tenter de maintenir le lien de confiance à court terme avec les peuples autochtones. À long terme, je crois que seul un changement de paradigme sera suffisant, mais nous ne pouvons pas le changer.

Peut-être que votre comité, tout en recommandant une solution nécessaire à court terme pourrait aussi réfléchir à la problématique à long terme et proposer une solution suffisante préconisant un changement de paradigme; le maintien du lien de confiance en activant les recommandations de la Commission royale; et l'octroi d'une plus grande priorité par l'État canadien à l'émergence d'une nouvelle relation avec ses partenaires autochtones pour remplacer la relation qui les lie depuis deux siècles et plus.

Votre comité ferait une contribution très importante en recommandant clairement que ce type de changement doit intervenir à de nombreux niveaux et de manière sérieuse, tout en procédant aux «réparations courantes» comme disent les marins.

**La présidente:** Je remercie les témoins. Je comprends tout à fait le point de vue de Mme Jacobs.

Nous devons continuer à nous intéresser à une solution à court terme, tout en sachant que ce n'est probablement pas celle que vous recherchez, ni probablement la solution que nous devrions préconiser.

Nous allons maintenant entendre Mme Panasse-Mayer. La parole est à vous.

**Mme Panasse-Mayer, ancien chef de la Première nation Nipissing, témoignage à titre personnel:** Merci de m'avoir invitée à venir témoigner sur les biens fonciers matrimoniaux. Je témoigne aujourd'hui à titre individuel parce que je suis intéressée par la question. En tant que chef de Première nation, j'ai également participé à de nombreuses réunions avec divers groupes et organismes des Premières nations réunissant des hommes et des femmes.

J'appartiens à la Première nation nipissing qui se situe à Sturgeon Falls, dans le Nord de l'Ontario, près de North Bay. Notre Première nation est implantée entre ces deux villes. Je suis

children and come from a family of 10. I am a former Chief of my First Nation, a position that I held for nine years, and before that I was a councillor for eight years.

Nipissing First Nation is one of the 14 First Nations who opted into the First Nations Lands Management Act. We did that in order to create our own land management codes outside of the Indian Act regulations. The result of this legislation demonstrated that, given the necessary economic resources, and putting the decision-making authority into the hands of the First Nations is the most effective way of achieving positive results.

Our First Nation felt that we could manage and make decisions about our lands as it affects us specifically. The First Nation will, in the very near future, develop the matrimonial real property law in its membership as per the land management framework.

Within the First Nations Lands Management Act process, we saw how complex matrimonial real property issues are, and came to an understanding of how much time and attention will be required by the First Nations to address matrimonial real property issues in a meaningful way. We developed a model for matrimonial real property, which I recommend can be used as a tool to carry out this work.

The development of matrimonial real property is an important issue and needs to be addressed. I also believe the issue must be discussed by First Nations people themselves and not by another entity. First Nations have to take the lead role in developing these laws that will affect their lives forever. First Nations have distinct cultural and political identities, as you have heard from different witnesses such as the Mohawk nation.

There are many reasons why this issue needs to be given more time and the First Nations people must understand what this will mean to them. For example, the First Nations people must carry out more research, not the government. In this way, I believe that we will be able to get a true picture of what First Nations people want and need. There is also a need for more public education and awareness on matrimonial real property and on the legal rights on reserve. All of that must happen also.

I have read the presentations of the witnesses that appeared before you and agree that there is, in some regions and communities, an urgency to resolve these issues. The best way to move on this issue is for the federal government to work with the First Nations to develop an awareness of this issue and to give necessary financial support to First Nations to begin discussions with their membership.

We live in a democratic country, do we not? This is a democratic country, yet many Canadian citizens remain indifferent or lack awareness of First Nations issues and the

mariée et j'ai trois garçons et je viens d'une famille de dix enfants. Pendant neuf ans, j'ai occupé le poste de chef de ma Première nation et auparavant, j'ai été conseillère pendant huit ans.

La Première nation Nipissing est une des 14 Premières nations qui ont choisi d'adopter le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Nous l'avons fait dans le but de créer nos propres codes de gestion des terres en dehors des règlements de la Loi sur les Indiens. Les résultats ont démontré que, moyennant les ressources économiques nécessaires, la façon la plus efficace d'obtenir des résultats positifs consistait à confier le pouvoir de décision aux Premières nations.

Notre Première nation estimait que nous étions capables de gérer nos terres et de prendre à leur sujet les décisions qui nous concernaient spécifiquement. Notre Première nation rédigera très bientôt la loi sur les propriétés matrimoniales qui s'appliquera à ses membres et s'appuiera sur le cadre de gestion des terres.

Les travaux préparatoires à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ont révélé la complexité des questions se rapportant aux biens fonciers matrimoniaux et nous ont donné une idée du temps et de l'attention que les Premières nations devraient consacrer véritablement aux questions relatives aux propriétés matrimoniales. Nous avons mis au point un modèle de biens fonciers matrimoniaux que je recommande d'utiliser comme instrument pour ce genre de travail.

Le développement de la propriété matrimoniale est une question importante que l'on ne peut éluder. Je suis convaincue également que la question doit être débattue par les Autochtones eux-mêmes et pas par une autre entité. Les Premières nations doivent exercer un rôle de premier plan dans l'élaboration de ces lois auxquelles elles seront soumises par la suite. Les Premières nations ont des identités culturelles et politiques différentes, comme vous avez pu vous en rendre compte d'après les témoignages que vous avez entendus, notamment ceux de la nation mohawk.

Il faut, pour plusieurs raisons, consacrer plus de temps à cette question et les Autochtones doivent comprendre quelles en seront les conséquences pour eux. Par exemple, ce n'est pas au gouvernement, mais aux Premières nations d'entreprendre plus de recherches. De cette manière, je crois que nous serons en mesure de dresser un tableau juste des souhaits et des besoins des Premières nations. Il faut également intensifier les efforts de sensibilisation du public sur la question des biens fonciers matrimoniaux et sur les droits juridiques dans les réserves. Ce sont là également des aspects qu'il ne faut pas négliger.

J'ai lu les exposés des témoins que vous avez entendus et je reconnaissais qu'il est urgent dans certaines régions et collectivités de régler ces questions. Le meilleur moyen de progresser dans le domaine consiste pour le gouvernement fédéral à collaborer avec les Premières nations afin de sensibiliser la population à cette question et d'accorder le soutien financier nécessaire aux Premières nations pour qu'elles puissent entamer les discussions avec leurs membres.

Le Canada est une démocratie. Et pourtant, beaucoup de citoyens canadiens demeurent indifférents ou insensibles aux problèmes des Premières nations et aux abus et aux souffrances

abuse and suffering that has resulted from the policies of the Indian Act. The Indian Act is a violation of our basic human rights and demonstrates clearly the domination of one race over another.

The Indian Act gives the power to the Minister of Indian and Northern Affairs and other government officials. The Indian Act legislation entrenches discrimination and patriarchal attitudes, as well as social control over the First Nations by the people in power. For example, the legal provisions for the division of matrimonial real property on reserve when a marriage breaks down does not at this time exist under the Indian Act and, for the most part, impacts severely on women and children.

In the end, children have suffered the most from the intrusive government policies. Matrimonial real property is really a First Nations community issue that impacts the whole family unit and all of the community.

Yes, there is a political side that overshadows the work that needs to happen, and yes, we need to change attitudes.

The review of matrimonial property laws that are found in the First Nations Land Management Act should be looked at in more detail and used as a template with First Nations across the country. The bottom line is that First Nations people affected by this have to take part in the process. It cannot be a quick fix and one that fits all nations in this whole process.

That is my short presentation to you. It is as precise as it can be, coming from where I sit as a First Nations woman. I am not speaking on behalf of any First Nations group or my community itself. I came here because I am interested in this issue and I believe that there is a different way of doing business with Canada.

Over the years in my political career, I have heard that it is time for change. People say it but it has not happened. That is where I am coming from when I discuss the time for First Nations to start to talking about what affects them, not somebody else's idea of what should be done in their First Nation community.

**Senator Beaudoin:** The first witnesses who came before us made the distinction between "possession" and "property." As a matter of fact, the property is vested in the Crown in right of Canada. What is on the reserve is only possession. You are using the word "property."

Is it part of the Constitution of one of the nations or are you using the word in a general way?

We have to change the system but there is one thing that we cannot change immediately; that is the property vested in the Queen in right of Canada.

What do you have in mind, is it property or possession or something else?

qu'elles ont subis en raison de l'application des politiques découlant de la Loi sur les Indiens. La Loi sur les Indiens viole carrément nos droits humains fondamentaux et révèle clairement la domination d'une race sur l'autre. La Loi sur les Indiens donne le pouvoir au ministre des Affaires indiennes et du Nord et aux autres fonctionnaires du gouvernement.

La Loi sur les Indiens consacre la discrimination et les attitudes patriarcales et place les Premières nations sous la coupe des gens au pouvoir. Par exemple, la Loi sur les Indiens ne prévoit actuellement aucune disposition relativement au partage des biens fonciers matrimoniaux dans une réserve en cas de séparation, ce qui a de graves conséquences la plupart du temps pour les femmes et les enfants.

En bout de ligne, ce sont les enfants qui ont souffert le plus de l'ingérence des politiques gouvernementales. La communauté des Premières nations est directement concernée par la question des biens fonciers matrimoniaux, une question qui a des répercussions sur la famille et l'ensemble de la communauté.

Bien entendu, il y a un aspect politique qui embrouille le travail à accomplir et il est certain que nous devons changer d'attitude.

Il faudrait examiner de manière plus approfondie les dispositions concernant les biens matrimoniaux que l'on trouve dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et s'en servir comme modèle pour toutes les Premières nations du pays. En conclusion, tous les Autochtones concernés doivent prendre part au processus. Il faut éviter les expédients et un seul modèle ne peut pas s'appliquer à toutes les nations.

Ici s'achève ce bref exposé. Je me suis efforcée d'être aussi précise que possible et de présenter le point de vue d'une femme des Premières nations. Je ne m'exprime pas au nom d'une Première nation ni au nom de ma collectivité. Je suis venue témoigner uniquement parce que la question m'intéresse et parce que je pense qu'il y a d'autres façons de collaborer avec le Canada.

Au fil de ma carrière politique, j'ai souvent entendu dire que le moment était venu de changer. Les gens en parlent, mais il ne se passe rien. Voilà où je me situe lorsque je dis qu'il est temps pour les Premières nations de commencer à se pencher elles-mêmes sur leurs problèmes plutôt que d'adopter les idées des autres et de les appliquer dans leurs collectivités.

**Le sénateur Beaudoin:** Les premiers témoins que nous avons entendus ont fait la distinction entre «possession» et «propriété.» De fait, la propriété appartient à la Couronne aux droits du Canada. Les terres des réserves ne sont que des possessions. Or, vous utilisez le mot «propriété.»

Est-ce que ce terme provient de la Constitution d'une des nations ou est-ce que vous l'utilisez dans son sens général?

Nous devons changer le système, mais il y a une chose que l'on ne peut pas changer immédiatement, c'est la propriété confiée à la Reine aux droits du Canada.

Qu'avez-vous en tête? La propriété, la possession ou autre chose?

**Ms. Panasse-Mayer:** I have worked with the 14 nations that took on legislation to run their own lands. It took us 14 years to have the legislation passed. It took us 14 years to convince Canada and other people within Parliament that we able to look after our own lands. First Nations have to do their own development in terms of what is good for their community.

The Indian Act was not written for First Nations but to protect Her Majesty the Queen. It has done nothing for us. We have to start looking at the bigger picture, which means more dialogue between First Nations and the Government of Canada. The government must begin to understand the way we feel about our land. Land in Nipissing is held differently than land held by the Mohawk people in the south. We have different cultural beliefs concerning our land.

I know it is a complex subject and it seems like an impossible task, but it is not. First Nations have to regain their authority to develop ideas on how they can produce land and matrimonial property laws. In First Nations' communities, mother, father, grandmother, grandchildren, everyone is included in the well-being of the people.

When we discuss our land and other issues, we realize that each person involved has an equal opportunity. There is not an issue between men and women. If you are a member, you are a member and you have equal rights as a member. That is how our First Nations sees itself.

**Senator Beaudoin:** I understand that the structure of the different nations may vary.

I need to understand what you do when you agree on a text, on a law, what do you do to give it force?

**Ms. Panasse-Mayer:** Under land management, the authority came through government with the legislation to be able to give authority to First Nations to do that. That is what I assumed would happen in this new legislation.

First Nations people have to have a chance. Many First Nations people do not know this whole issue exists. That is not their priority. Their priority is housing, infrastructure for their community, feeding their children and other things.

I had a discussion with the department about translating these committee documents into the Ojibwa language, because many First Nations in Northern Ontario use only their primary language. They need to have this information translated in order to understand the issue.

There are many more things that have to happen within the communities. If the communities do it themselves, then they can speak their own language to the people and talk about this issue.

**Senator Joyal:** How many members are there in the Nipissing First Nation band?

**Mme Panasse-Mayer:** J'ai travaillé avec 14 nations qui ont adopté des lois pour gérer leurs terres. Cela nous a pris 14 ans pour faire adopter les lois. Il nous a fallu 14 ans aussi pour convaincre le Canada et les parlementaires que nous étions capables de nous occuper de nos propres terres. Les Premières nations doivent s'occuper elles-mêmes de leur propre développement, en tenant compte de ce qui est bon pour leurs collectivités.

La Loi sur les Indiens n'a pas été faite pour les Premières nations, mais pour protéger Sa Majesté la reine. Elle n'a rien fait pour nous. Nous devons adopter une approche globale ce qui signifie intensifier le dialogue entre les Premières nations et le gouvernement du Canada. Le gouvernement doit commencer à comprendre l'importance que revêt pour nous la terre. La Première nation nipissing ne considère pas la terre de la même manière que les Mohawks qui habitent plus au sud. Nos croyances culturelles concernant la terre sont différentes.

Je sais que c'est un sujet complexe et que la tâche paraît impossible, mais nous pouvons y parvenir. Les Premières nations doivent retrouver leur autorité afin d'élaborer des idées en vue de la rédaction de lois sur les terres et les biens fonciers matrimoniaux. Dans les collectivités des Premières nations, la mère, le père, la grand-mère, les petits-enfants, tous les membres participent au bien-être de la population.

Lorsque nous examinons des questions relatives à la terre et à d'autres sujets, nous privilégions l'égalité des chances pour tous. Nous ne faisons pas de distinction entre les hommes et les femmes. Un membre est un membre et chacun a les mêmes droits que les autres. Voilà comment se considère notre Première nation.

**Le sénateur Beaudoin:** Je peux comprendre que la structure des différentes nations peut varier.

J'aimerais savoir ce que vous faites, une fois que vous vous êtes entendus sur un texte, sur une loi, pour le mettre en application.

**Mme Panasse-Mayer:** Aux termes de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, le gouvernement nous a conféré le pouvoir de le faire. À mon avis, cela se passerait de cette manière avec la nouvelle loi.

Il faut donner leur chance aux Premières nations. Beaucoup d'Autochtones ne sont absolument pas sensibles à toute cette question. Ce n'est pas leur priorité. Ils sont préoccupés par le logement, l'infrastructure de leurs collectivités, le souci de nourrir leurs enfants et d'autres sujets importants.

Je me suis renseignée au ministère au sujet de la traduction en ojibwa des documents présentés au comité, parce que beaucoup d'Autochtones du nord de l'Ontario n'utilisent que leur première langue. Pour bien comprendre les enjeux, il faudrait qu'ils puissent disposer d'une traduction de tous ces documents.

Il y a beaucoup d'autres choses qui doivent changer dans les collectivités. Si elles se prennent en main, les collectivités pourront parler leur propre langage à leur population et discuter de cette question.

**Le sénateur Joyal:** Quelle est la population de la bande de la Première nation nipissing?

**Ms. Panasse-Mayer:** We have 2,000 members.

**Senator Joyal:** Last week we were told that there are two or three matrimonial codes that have been adopted to provide for matrimonial breakdown.

Do you have such a set of rules?

**Ms. Panasse-Mayer:** The Nipissing First Nation Lands Management code was just passed. Under the framework of the legislation we have agreed that within 12 months of the land code coming into effect, we will develop a matrimonial property code. They are working on it, but it is not finished. The consultations of the community on and off-reserve will happen. All the processes that necessarily have to take place will happen.

I believe that the other First Nations have covered all the areas that need to be discussed based on their First Nations needs.

I think it could be helpful if this committee could look at the documents and invite people from those communities to discuss how matrimonial property was developed, specifically for their communities which is what land management was about. We took it on out of necessity. However, at the beginning of lands management, matrimonial property was not part of the scenario at that time. After a court case that forced us to take matrimonial real property on to be able to get legislation, then we took it on, even though we know it involves a horrendous amount of work.

We had to take on the challenge of doing the land management work, which took us a very long time. Consultations sometimes are not as easy as we think, and we do not want to force people, so we want to have enough time to give explanations and have discussions, and more discussions, if necessary. We are going to live with this for the rest of our lives. Why do we have to hurry?

If we are going to live with this for the rest of our lives, we should spend time, have good discussions, make sure that everyone involved understands the subject, and then have a vote. The people at Nipissing First Nation agreed on how to run their lands and voted on the legislation to develop the code.

**Senator Joyal:** How do you deal with the issue of deciding who should own the property, whether the women stays on and keeps the children, and spreading the assets and everything that is involved in a marriage breakdown or common law situation breakdown?

**Ms. Panasse-Mayer:** In times of stress, I suppose, the norm in Nipissing is that whomever gets the children, whomever has custody of the children, will live in the house until further discussions between the families come to a different solution. Usually a relative of the persons who is close to them can help to try to settle some of the disputes. That is usually the normal way it

**Mme Panasse-Mayer:** Nous sommes 2 000.

**Le sénateur Joyal:** La semaine dernière, on nous a dit qu'il existait deux ou trois codes matrimoniaux pour régler le partage des biens en cas de séparation.

Est-ce que vous avez ce genre de règlement?

**Mme Panasse-Mayer:** La Première nation nipissing vient tout juste d'adopter son code de gestion des terres. Dans le cadre de la loi, nous avons convenu que dans les 12 mois qui suivront l'entrée en vigueur du code relatif aux terres, nous allions élaborer un code concernant les biens matrimoniaux. Le code est en cours d'élaboration, mais il n'est pas terminé. Il y aura des consultations auprès des membres de la collectivité et des membres vivant à l'extérieur de la réserve. Nous appliquerons tous les processus nécessaires.

Je crois que les autres Premières nations ont examiné tous les domaines qui doivent être analysés en fonction de leurs besoins.

Je crois qu'il serait utile que le comité se penche sur les documents et invite des représentants de ces collectivités à venir parler de l'élaboration des codes concernant les biens matrimoniaux en réponse aux besoins propres de leurs collectivités, ce qui est précisément du ressort de la gestion des terres. Nous l'avons fait par nécessité. Toutefois, lorsque nous avons commencé à étudier la gestion des terres, les biens matrimoniaux ne faisaient pas partie du scénario. Après avoir été contraints par une décision judiciaire de prendre en compte les biens fonciers matrimoniaux dans la loi, nous avons modifié notre perspective, même si nous savons que cela représente un travail colossal.

Nous avons dû relever le défi de terminer le travail relatif à la gestion des terres et cela nous a pris très longtemps. Parfois, les consultations ne sont pas aussi faciles qu'on le pense et, comme nous ne voulons pas forcer les gens, nous voulons disposer de suffisamment de temps pour donner des explications et organiser autant de débats qu'il le faut. Nous allons y consacrer tout le reste de notre vie. Pourquoi se presser?

Nous allons y consacrer tout le reste de notre vie. Nous devons y consacrer du temps, bien débattre de la question, s'assurer que toutes les personnes concernées comprennent bien le sujet et passer ensuite au vote. Les membres de la Première nation nipissing se sont entendus sur la façon de gérer leurs terres et ont voté la loi relative à l'élaboration du code.

**Le sénateur Joyal:** Que faites-vous quand il s'agit de prendre une décision concernant la transmission de la propriété, et de savoir si la femme doit rester et garder les enfants, ainsi que pour la répartition des actifs et de tout ce qu'il faut partager lorsque prend fin un mariage ou une union de fait?

**Mme Panasse-Mayer:** En période de crise, je suppose qu'à Nipissing c'est la personne qui reste avec les enfants, celle qui a la garde des enfants, qui demeure dans la maison, jusqu'à ce que les discussions entre les familles permettent d'aboutir à une solution différente. Généralement, un parent des personnes concernées, qui a des rapports plus étroits avec les conjoints, les aide à régler

happens in Nipissing. It does not normally go to a court process. It involves, as I say, the family unit plus the community.

I have 75 relatives in my immediate surroundings. If I were to divorce my husband, someone would come forward and ensure that the children were looked after. That is mainly because the children have no say in the matter. If the parents have a dispute, the children cannot intervene, of course, so relatives usually do.

**Senator Joyal:** Once the main issue of the children has been determined, what is the next step? Who will occupy the residence, and in whose name will the residence be transferred? What kind of arbitration or mediation process do you follow?

**Ms. Panasse-Mayer:** There is not a process; it is just a way of doing things. If it were my girlfriend, her older brother, who she is close to, would try to help settle the dispute between the husband and the wife. There is no permanent way of settling disputes. Every family does it a different way on their own to ensure that the children are taken care of.

**Senator Joyal:** I understand about the children, but when it comes to the house, to the residence, how does your tradition approach the settlement of that property? In other words, who will stay there, and who will be entitled to stay there and raise the children? How do you approach that issue of mediation? Will it be the husband who leaves the residence, or would it be the wife who leaves if the children stay with the father. I am trying to understand the approach you follow.

**Ms. Panasse-Mayer:** It is simple for me because I have seen it happen. I have not been through it yet, thank the Lord, but I have seen families sit together and talk about what needs to happen and how the children have to be taken care of. I have seen the husband leave to ensure that the children have a continuance in their home. I have seen women leave. The circumstances are all different.

If the wife wants to leave because of other circumstances, then that is her prerogative, and she sometimes takes the children with her. Even though we do not want that to happen, they have the prerogative to say, "If I am leaving, the children are coming with me," even though the husband could probably have custody of the child. They have to go to family court to do that process, but he still has property of the house. Sometimes it does not work that way. The circumstances are all different. Right now, the process is random. The family members have a discussion with someone who tries to mediate and they try to arrive at some type of settlement.

**Senator Joyal:** You do not have a set of precedents that you would follow to try to find a line of approach to the settlement of the various issues that are raised? I wonder what you do if the

certain litiges. Voilà comment ça se passe normalement à Nipissing. Généralement, il n'y a pas de procédure judiciaire. On fait appel, comme je l'ai dit, à la famille et à la collectivité.

Je compte 75 parents dans mon environnement immédiat. Si je devais divorcer de mon mari, quelqu'un se proposerait de veiller au bien-être des enfants. Nous procéderons de cette manière essentiellement parce que les enfants n'ont pas leur mot à dire dans une telle situation. Si le père et la mère sont en conflit, les enfants ne peuvent pas intervenir. Par conséquent, ce sont des membres de la famille qui le font à leur place.

**Le sénateur Joyal:** Une fois que l'on a réglé la question principale, celle du sort des enfants, quelle est la prochaine étape? Qui occupera la résidence et au nom de qui sera-t-elle transférée? Quelles sont les procédures d'arbitrage ou de médiation que vous suivez?

**Mme Panasse-Mayer:** Nous ne suivons aucune procédure précise, mais nous avons certaines façons de régler les choses. Par exemple, si cela arrivait à ma meilleure amie, c'est son frère ainé, dont elle est très proche, qui essaierait de régler le différend entre son mari et elle. Il n'y a aucune procédure permanente pour le règlement des différends. Chaque famille a sa propre manière d'intervenir dans de telles situations pour s'assurer que les enfants soient pris en charge.

**Le sénateur Joyal:** Je comprends bien ce qui se passe dans le cas des enfants, mais comment réglez-vous la question de la maison, de la résidence? Dans votre tradition, comment faites-vous pour partager cette propriété? Autrement dit, quel est le conjoint qui sera autorisé à rester au domicile et à élever les enfants? Comment abordez-vous cette médiation? Est-ce que c'est le mari qui doit quitter le domicile ou est-ce que son épouse doit partir si c'est le père qui garde les enfants? J'essaie de comprendre votre approche.

**Mme Panasse-Mayer:** C'est simple, parce que j'ai été témoin de telles situations. Je n'ai pas vécu de telles situations, Dieu merci, mais j'ai vu des familles s'asseoir afin de régler la situation et de décider des mesures à prendre pour s'occuper des enfants. Dans certains cas, c'est le mari qui quitte la maison pour que les enfants ne soient pas obligés de déménager. Parfois, c'est la femme qui s'en va. Toutes les situations sont différentes.

Si la femme le souhaite, pour certaines autres raisons, elle a le droit de quitter le domicile et elle prend parfois les enfants avec elle. Même si une telle situation n'est pas souhaitable, la femme a le droit de dire: «Si je m'en vais, les enfants viennent avec moi.» Mais le mari peut aussi avoir la garde des enfants. Dans une telle situation, le couple doit se présenter devant un tribunal familial, mais le mari demeure propriétaire de la maison. Parfois, cela ne se passe pas de cette manière. Toutes les situations sont différentes. Pour le moment, nous ne suivons aucun processus précis. Les membres de la famille se réunissent en présence d'une autre personne qui tente de jouer un rôle de médiateur afin de les aider à parvenir à un genre d'entente.

**Le sénateur Joyal:** Vous n'avez donc pas de précédent qui pourrait vous servir de modèle pour procéder au règlement des diverses situations qui se présentent? Que feriez-vous pour

husband is violent to prevent him from going to that house? How do you alleviate the fallout from a breakdown?

**Ms. Panasse-Mayer:** We are lucky to have a police service that is able to help with those issues. I know there is not one in every community, so how we would be able to touch on that issue I do not know. That is something that needs to be looked at in a longer process.

I would like to suggest to the Senate that this process should be ongoing and involve First Nations themselves. We need to find a way to have the people speak from and through their communities.

**Senator Joyal:** I listened very carefully to your brief presentation. At this point, only 14 First Nations have opted for land management as a way to assume responsibility.

We have been told that there are 632 First Nations. If we have to wait until a majority of First Nations opt for a land management act, it will be a very long way down the road before we can expect that this situation would be addressed in a satisfactory way.

What would you suggest to us to fill the gap?

Should we adopt interim measures that could be replaced by First Nations' rules when they opt in and have completed their consultation process?

As you say, it might be long, but at least we know that we will arrive at the point in time when the issue will be addressed. At this point, we are faced with this issue for the vast majority of First Nations people, and women, especially. What is your recommendation at this point in relation to that problem?

**Ms. Panasse-Mayer:** To my mind, there are not enough hard, real facts on the table to be able to say that one-half of the women from First Nations are treated unfairly. I do not know that. I cannot say that. To me, there are two sides to a story, and I have to know the whole story before I can make that type of decision.

I think what could possibly happen right away is that the government start working with the First Nations, so general people, such as my aunt and my little sister, understand this issue. People are just starting to talk about matrimonial property.

Other communities are not talking about matrimonial real property. Believe me, they are not. It is not even in some of their languages, so how are they able to talk about it and understand what this means? All they see is that the government will do one more thing on their behalf and God knows what will happen. One more time, they will not have a say. That is what I believe.

empêcher un mari violent de revenir au domicile familial? Que faites-vous pour atténuer les conséquences négatives d'une séparation?

**Mme Panasse-Mayer:** Nous avons la chance d'avoir un service de police qui peut nous prêter main forte dans de telles situations. En revanche, je sais qu'il n'y en a pas dans toutes les collectivités et je ne sais pas comment nous pourrions intervenir dans une telle situation. Voilà un aspect sur lequel nous devrions nous pencher dans le cadre d'un processus à plus long terme.

J'aimerais suggérer au Sénat que ce processus soit continu et fasse appel aux Premières nations elles-mêmes. Nous devons trouver une façon de donner la parole aux gens depuis leurs collectivités et par l'intermédiaire de leurs collectivités.

**Le sénateur Joyal:** J'ai écouté attentivement votre bref exposé. Jusqu'à présent, seulement 14 Premières nations ont opté pour la gestion des terres pour exercer cette responsabilité.

On nous a dit qu'il y avait 632 Premières nations. Si nous devons attendre qu'une majorité de Premières nations optent pour la Loi de gestion des terres, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'être prêts à aborder cette situation de manière satisfaisante.

Qu'est-ce que vous nous proposeriez en attendant?

Est-ce que nous devrions adopter des mesures intérimaires qui seraient remplacées par les règlements des Premières nations une fois qu'elles auraient opté pour la loi et terminé leur processus de consultation?

Comme vous l'avez dit, cela risque d'être long, mais au moins, nous savons qu'il sera possible à un moment donné de nous pencher sur la situation. Actuellement, cette question concerne la vaste majorité des Autochtones et les femmes en particulier. Face à ce problème, quelle est votre recommandation?

**Mme Panasse-Mayer:** À mon avis, nous n'avons pas assez de statistiques concrètes pour pouvoir dire que la moitié des femmes des Premières nations sont traitées de manière injuste. Je ne peux pas me prononcer là-dessus. Pour moi, il y a toujours deux sons de cloche et avant de prendre ce type de décision, je dois connaître tous les faits.

Ce qu'on pourrait peut-être faire dès à présent, c'est demander au gouvernement de travailler en collaboration avec les Premières nations de manière à ce que toute la population, des gens comme ma tante et ma petite sœur, comprennent les enjeux. On commence tout juste à parler des biens matrimoniaux.

Dans certaines autres collectivités, il n'est absolument pas question des biens fonciers matrimoniaux. Ça, je peux vous l'assurer. Parfois, les mots pour le dire n'existent même pas, alors comment voulez-vous que les gens soient capables d'en parler et de comprendre ce que cela signifie? La population constate tout simplement que le gouvernement va encore une fois entreprendre quelque chose en son nom et Dieu seul sait ce que cela donnera. Une fois de plus, on ne demandera pas leur avis aux gens concernés. Voilà ce que je pense.

I do not think there is an interim solution. People must understand and have a say in what is going on.

**Senator Joyal:** That is your suggestion and the approach that you will recommend?

**Ms. Panasse-Mayer:** I recommend moving with the First Nations right away. It took us 14 years. It should take less than 14 years if we work together. It was that part of the picture that took us 14 years. We were ready in four years, but the rest of the time we spent trying to convince people that we were capable of doing the work on our own. We can do the work.

**The Chairman:** In listening to your explication of the way your consultations took place, I am reminded of the old Quebecois family council, which still exists with many Quebecois families. Was that a premise of your research and consultation issues? It sounds like the family council.

**Ms. Panasse-Mayer:** Our First Nation communities are much different and we govern differently from the cities. There may be 15,000 constituents in a ward. You cannot remember all their names. However, in my community there are 2,000 people, most of whom are related to me. You think differently because you have to live with these people every day of your life. There is a different way of governing. They will cry for a while, they will demonstrate, but they will go away like the squeegee people in Toronto. You do not know them so they do not affect you as much as we in our communities.

The matrimonial property discussion must happen within the community because it has to do with how we feel about our relationships within our community and with the land. We are placed on a reserve. This is what is left. We have to fight for the rest. However, that will come another day.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Your tribe has 2,000 members. Of those, how many women live on your reserve?

[English]

**Ms. Panasse-Mayer:** Of 2,000 members, approximately 51 percent are women. Women are doing well in Nipissing.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Therefore, women have some decision power on the reserves. Are they forced to leave the reserve after a divorce?

Je ne pense pas qu'il y ait de solution intérimaire. Les gens doivent comprendre ce qui se passe et il faut les laisser se prononcer.

**Le sénateur Joyal:** C'est votre suggestion et l'approche que vous recommandez?

**Mme Panasse-Mayer:** Je recommande de faire participer immédiatement les Premières nations. Cela nous a pris 14 ans. Si nous travaillons ensemble, nous devrions aller plus vite. C'est cette partie-là qui nous a pris 14 ans. En fait, nous étions prêts au bout de quatre ans, mais il nous a fallu tout le reste du temps pour convaincre les gens que nous étions capables de nous prendre en main. Nous sommes capables de jouer notre rôle.

**La présidente:** En vous écoutant expliquer le déroulement de vos consultations, j'ai pensé aux anciens conseils de famille québécois, une façon de faire qui existe encore dans beaucoup de familles québécoises. Est-ce que c'était une des prémisses de votre travail de recherche et de consultation? Cela ressemble à un conseil de famille.

**Mme Panasse-Mayer:** Nos collectivités autochtones sont très différentes et notre façon d'administrer n'est pas la même que dans les villes. Une circonscription peut regrouper 15 000 personnes. Vous ne pouvez pas connaître tous les habitants par leur nom. Dans ma collectivité, nous sommes 2 000 et la plupart des gens font partie de ma famille. On pense différemment quand on doit vivre avec ces gens chaque jour de notre vie. Notre façon de gouverner est différente. Les gens protestent, font des manifestations mais ils finissent par disparaître, comme les «squeeges» à Toronto. Ces gens que vous ne connaissez pas ne vous touchent pas autant que les gens de nos collectivités.

Le débat sur les biens matrimoniaux doit avoir lieu dans la collectivité puisqu'il est directement relié à notre rapport à la terre et à notre collectivité. Nous habitons dans une réserve. C'est tout ce que nous avons. Nous devons nous battre pour le reste. Mais ça, ce sera pour un autre jour.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Votre tribu compte 2 000 membres. De ce nombre, combien de femmes comptez-vous sur votre réserve?

[Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Parmi les 2 000 membres, environ 51 p. 100 sont des femmes. Les femmes se débrouillent bien à Nipissing.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Les femmes ont donc un pouvoir décisionnel dans les réserves. Les femmes sont-elles forcées de quitter la réserve après un divorce?

## [English]

**Ms. Panasse-Mayer:** No, they are not forced. As I said earlier in my discussion about a resolution process, our cultural way is for someone in the family to step in to help create a decision for the couple who are in dispute.

## [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Can the women in your tribe own property?

## [English]

**Ms. Panasse-Mayer:** Yes. As long as you are a member of Nipissing First Nation you can apply for land. A member may be a man or woman. There is no distinction between a man and a woman. If you are a member of the First Nation, you have all the rights of anyone else in the community.

## [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In your presentation, you recommended an amendment to the First Nations Governance Act. You suggested the government should consult the various tribes to find a common ground, in order to adopt a piece of legislation that could meet all the needs of the First Nations members.

## [English]

**Ms. Panasse-Mayer:** Yes, that is correct. I would like to see the federal government work with First Nations, not dictate to them. This is what needs to happen. It is not an impossible task. All of our people are well educated. They are very smart. They could discuss this issue, decide when and where the vote will take place, and make the appropriate decisions. We know that we have to be 10 times more accountable than anyone else to make sure our people are in agreement without question in terms of these kinds of changes. When we do consultation, we talk about consultation on-reserve and off-reserve. Even though the people may not live on-reserve in the immediate future, should they move back to the community they will have had a say ahead of time on the content of this law.

## [Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You mentioned in your presentation that your community has to be well organized, that your members communicate well with each other. Do you share your knowledge with communities that are less organized?

## [English]

**Ms. Panasse-Mayer:** Yes, we do that within our own territorial group. We offer to discuss issues such as land management and the reasons why our community wants to take on land management. In Nipissing our people waited for a long time for this issue to be resolved. From the time we started talking about it

## [Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Non, elles ne sont pas forcées de le faire. Comme je l'ai dit un peu plus tôt au sujet du processus de résolution, notre tradition veut qu'un membre de la famille aide le couple qui se sépare à prendre une décision.

## [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Les femmes de votre tribu peuvent devenir propriétaire?

## [Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Oui. Dans la mesure où vous êtes membre de la Première nation nipissing, que vous soyez un homme ou une femme, vous pouvez faire une demande en vue d'obtenir un terrain. On ne fait aucune distinction entre les hommes et les femmes. Si vous êtes de la Première nation, vous avez les mêmes droits que les autres membres de la collectivité.

## [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre présentation, vous recommandez un changement à la Loi sur la gouvernance des Premières nations. Vous suggérez au gouvernement de consulter les différentes tribus afin qu'il trouve un dénominateur commun, ce qui lui permettra d'adopter une loi qui répondra à tous les besoins des membres des Premières nations.

## [Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Oui, c'est exact. J'aimerais que le gouvernement fédéral collabore avec les Premières nations plutôt que de leur dicter la marche à suivre. Voilà comment les choses devraient se passer. Ce n'est pas une tâche impossible. Tous nos membres sont bien éduqués. Ils sont intelligents. Ils pourraient étudier la question, décider de la date et du lieu d'un vote et prendre les décisions appropriées. Nous savons que nous avons dix fois plus de comptes à rendre que n'importe qui d'autre et que nous devons bien nous assurer que ces types de changements sont appuyés par tous nos membres. Lorsque nous faisons une consultation, elle s'applique aux membres vivant dans la réserve et à l'extérieur. Les gens qui ne prévoient pas s'installer dans la réserve dans un avenir immédiat pourraient décider plus tard de revenir vivre dans la collectivité. Ainsi, ils pourront se prononcer sur le contenu de la loi.

## [Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre présentation, vous mentionnez qu'il faut que votre communauté soit bien organisée, que vous communiquiez bien entre vous. Partagez-vous vos connaissances avec les autres communautés qui sont moins organisées que vous?

## [Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Oui, nous procémons de cette manière dans notre propre groupe territorial. Nous proposons d'examiner certaines questions telles que la gestion des terres et les raisons qui amènent notre collectivité à exercer cette responsabilité en matière de gestion des terres. À Nipissing, nous avons attendu longtemps

to the time we passed the legislation, 14 years later, some people almost forgot about what we were doing. People started to question why it was taking so long.

If people question whether we can manage our own lands we have to go back to the government and tell them that we can indeed look after our own lands.

The capacity of each community is different, so I cannot say that the capacity of one of my neighbours is better than that of another. We share many things among communities, including housing and other policies that we have developed over the years with other First Nations.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You say that, in your reserve, many of your members are well educated. Do you think that this level of education allows your reserve to approach problems in a more flexible and equal way?

[English]

**Ms. Panasse-Mayer:** Yes, I do, and many First Nations people are well educated. We hire people to help develop work that needs to be done. In our community we started other processes, but we have hired First Nations people within our community to deal with those processes because they understand how people feel about the land, which is very important in our community. It is better to utilize people who understand how our people view the land rather than teach that to others who see it differently.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Panasse-Mayer, for your presentation. It will be very helpful to us in our future deliberations.

The committee continued in camera.

avant de voir l'aboutissement de nos efforts. Entre le moment où nous avons commencé à en parler et le moment où nous avons adopté la loi, 14 ans plus tard, certaines personnes avaient presque oublié ce que nous faisions. Les gens commençaient à se demander pourquoi cela prenait tant de temps.

Si des gens remettent en doute notre capacité à gérer nos propres terres, nous devons interroger à nouveau le gouvernement pour affirmer notre capacité à exercer cette tâche.

Toutes les collectivités ont des capacités différentes, aussi je ne peux pas dire qu'un de mes voisins a de meilleures capacités qu'un autre. Nous faisons beaucoup d'échanges entre collectivités, y compris au niveau des politiques de logement et autres que nous avons élaborées au fil des ans avec d'autres Premières nations.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous dites que dans votre réserve vous avez beaucoup de membres qui sont bien éduqués. Pensez-vous que le niveau d'éducation permet à votre réserve de faire face aux problèmes avec plus de souplesse et d'égalité?

[Traduction]

**Mme Panasse-Mayer:** Oui, j'en suis convaincue, et beaucoup d'Autochtones ont une bonne instruction. Nous engageons des personnes pour nous aider à préparer le travail qui doit être fait. Dans notre collectivité, nous avons entamé d'autres processus, mais nous avons engagé des gens des Premières nations pour y travailler, parce qu'ils comprennent notre rapport à la terre, qui est très important dans notre collectivité. Nous préférons engager des personnes qui comprennent notre attitude vis-à-vis de la terre, plutôt que d'enseigner notre vision à d'autres personnes qui ont une perspective différente.

**La présidente:** Merci, madame Panasse-Mayer, pour votre exposé. Il nous sera très utile lors de nos délibérations futures.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.





Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage pad  
Lettermail

Poste-pays  
Poste-lettre

1782711  
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

## WITNESSES

*As individuals:*

Mary Eberts and Bev Jacobs, co-authors of *Matrimonial Property on Reserve*;

Margaret Panasse-Mayer, Past Chief of the Nipissing First Nation.

## TÉMOINS

*À titre personnel:*

Mary Eberts et Bev Jacobs, co-auteures de l'ouvrage intitulé:  
*bien matrimoniaux dans les réserves*;

Margaret Panasse-Mayer, ancien chef de la Première nation  
Nipissing.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*

The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, October 20, 2003  
Monday, October 27, 2003

### Issue No. 10

**Seventh and eighth meetings on:**  
The study on the division of on reserve  
matrimonial real property

**INCLUDING:**  
**THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Fact-finding mission to Geneva, Switzerland  
and Strasbourg, France)

and

**THE EIGHT REPORT OF THE COMMITTEE**  
(A Hard Bed to Lie in: Matrimonial  
Real Property on Reserve)

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente:*

L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 20 octobre 2003  
Le lundi 27 octobre 2003

### Fascicule n° 10

**Septième et huitième réunions concernant:**  
L'étude de la division des biens matrimoniaux  
immobiliers dans les réserves

**Y COMPRIS:**  
**LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Mission d'information à Genève (Suisse)  
et Strasbourg (France))

et

**LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Un Toit précaire: Les Biens fonciers  
matrimoniaux situés dans les réserves)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer is substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*October 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput is substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*October 27, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente:* L'honorable Eileen Rossiter

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal, c.p.
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	LaPierre
Chalifoux	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*27 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*27 octobre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 20, 2003  
(18)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day *in camera* at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, LaPierre and Maheu (4).

*Participating via teleconference:* The Honourable Senator Jaffer (1).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

The committee proceeded to study its draft interim report.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth — That the hearings planned for October 27 and November 3, 2003 be postponed in order for the committee to concentrate its efforts on the draft interim report.

At 1:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Monday, October 27, 2003  
(19)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 11:40 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Shirley Maheu presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, P.C., LaPierre and Maheu (7).

*In attendance:* Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

The committee proceeded to study its draft interim report.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 20 octobre 2003  
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, LaPierre et Maheu (4).

*Via téléconférence:* L'honorable sénateur Jaffer (1).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité poursuit son étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage et d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Le comité examine un projet de rapport provisoire.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ferretti Barth — Que les audiences du 27 octobre et du 3 novembre 2003 soient annulées afin que le comité concentre ses efforts sur le projet de rapport provisoire.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

---

OTTAWA, le lundi 27 octobre 2003  
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 40, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Shirley Maheu (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, c.p., LaPierre et Maheu (7).

*Également présente:* Carol Hilling, analyste de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité poursuit son étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage et d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Le comité examine un projet de rapport provisoire.

It was moved by the Honourable Senator Jaffer — That the committee adopt the draft interim report as amended, including all corrections and comments and that the Steering Committee review the final version before tabling in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That Senator Jaffer draft a letter of response to Mrs. Margaret Gadwa with the input of other senators and that the Chair send it to Mrs. Gadwa.

It was moved by the Honourable Senator Chaput — That the draft report of the delegation that went to Geneva and Strasbourg be approved and, as soon as it is finalized by the members of the delegation, that it be tabled in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

ATTESTÉ:

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le sénateur Jaffer, en consultation avec les autres sénateurs, rédige, à l'intention de Mme Margaret Gadwa, une lettre-réponse que la présidence se chargera de lui faire parvenir.

Il est proposé par l'honorable sénateur Chaput — Que le projet de rapport de la délégation qui s'est rendue à Genève et à Strasbourg soit approuvé et présenté au Sénat, une fois celui-ci finalisé par les membres de la délégation.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, November 4, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, May 27, 2003, to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, with specific Human Rights concerns, now tables the Report of its Delegation that went to a Fact-Finding Mission to Geneva, Switzerland and Strasbourg, France from October 10 to 17 2003.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

**SHIRLEY MAHEU**

*Chair*

(Text of the Seventh Report follows immediately)

Tuesday, November 4, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 4, 2003, to examine and report upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated, now tables its interim report entitled *A Hard Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

**SHIRLEY MAHEU**

*Chair*

(Text of the Eighth Report follows the Seventh Report)

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 4 novembre 2003

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le mercredi 27 mai 2003 à entendre de temps en temps les témoignages d'individus et de représentants d'organismes qui défendent des intérêts spécifiques concernant les droits de la personne, dépose maintenant le rapport de la délégation qui a participé à la mission d'information à Genève (Suisse) et Strasbourg (France) du 10 au 17 octobre 2003.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

**SHIRLEY MAHEU**

*Chair*

(Le texte du septième rapport suit immédiatement)

Le mardi 4 novembre 2003

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le mercredi 4 juin 2003 à examiner, pour en faire rapport, les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier, dépose maintenant son rapport intérimaire intitulé *Un Toit précaire: Les Biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*.

Respectueusement soumis,

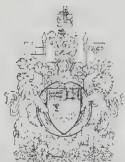
*La présidente,*

**SHIRLEY MAHEU**

*Chair*

(Le texte du huitième rapport suit immédiatement après le septième rapport)





**REPORT OF THE DELEGATION**

of the  
**Standing Senate Committee**  
on  
**Human Rights**

on its

**FACT-FINDING MISSION TO**  
**GENEVA, SWITZERLAND**  
**AND**  
**STRASBOURG, FRANCE**

**October 10-17, 2003**

**Report on the Fact-Finding Visit to Geneva, Switzerland and Strasbourg, France**  
**October 10 to 17, 2003**

The Honourable Shirley Maheu, Chair of the Standing Senate Committee on Human Rights, and the Honourable Senators Gérald A. Beaudoin and Laurier LaPierre formed the delegation that conducted a fact-finding visit to Geneva and Strasbourg from October 10 to 17 last. The delegation was accompanied by Ms. Line Gravel, Clerk of the Committee.

**Purpose of the Mission**

The Standing Senate Committee on Human Rights was created to establish privileged ties between the stakeholders of governments and non-governmental agencies concerned with human rights issues. The purpose of the mission to the United Nations was to help Committee members better understand Canada's international obligations within the U.N. As the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights is located in Geneva, that is where the various U.N. committees and working groups expressly concerned with the promotion and protection of human rights meet.

Canada has ratified a number of international instruments the aim of which is to protect human rights, and it plays a primary role in promoting those instruments. Canada's courts, the Supreme Court in particular, increasingly consider Canada's international obligations when interpreting the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and provincial charters and statutes for the protection of human rights.

The Committee's delegation took advantage of its stay in Europe to visit the European Court of Human Rights in Strasbourg. The delegates inquired into the question of public access to international bodies operating in the field. Since the abolition of the European Commission, those persons who feel their rights have been violated may now apply directly to the Court, a procedure different from that of the Inter-American system recently studied by the Committee. The visit to the European Court enabled the Committee to gain a comprehensive overview of international human rights protection authorities.

On October 8 last, the Senate gave the delegation a very specific mandate for the mission:

## **MANDATE FOR TRAVEL**

1. *The Committee shall during its visit to the United Nations office in Geneva inquire into Canada's compliance with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;*
2. *The Committee shall, during its visit to the Human Rights Court of the Council of Europe in Strasbourg, inquire into areas of application of the European Social Charter as a model in Canada; and*
3. *The Committee shall report to the Senate no later than November 4, 2003.*

**GENEVA**  
**October 11 to 15, 2003**

The delegation had three days of intensive consultations at the Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, the International Parliamentary Union, the Office of the U.N. High Commissioner for Refugees, the World Trade Organization (WTO), the World Health Organization (WHO), the International Committee of the Red Cross and the Human Rights Committee and met in a Round Table with a number of non-governmental organizations (NGOs) all working in international human rights. In addition, every morning the delegation was informed by specialists and senior officials of the Canadian Permanent Mission to the United Nations, the World Trade Organization and the Conference on Disarmament on the organizations to be met and issues to be discussed. Ambassador Sergio Marchi and his team enabled the delegation to derive maximum information from those meetings.

### **Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights**

The delegation met Ms. Maria Francisca Ize-Charrin, Head of the Support Services Directorate, Ms. J. Smith, Human Rights Officer, Ms. Soussan Raadi-Azarkhchi, Chief of the Special Proceedings Directorate, Mr. Markus Schmidt, Petitions Unit Officier, Mr. Alessio Bruni, of the Treaty Implementation Unit and Mr. Orest Nowosad, of the National Institutions Team.

Ms. Maria Francisca Ize-Charrin spoke with the delegation about the general operation of the seven treaty monitoring bodies. Those seven treaties are: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (implemented in 1976), the International Covenant on

Civil and Political Rights (entered into force in 1976), the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (entered into force in 1969), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (entered into force in 1981), the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (entered into force in 1987), the Convention on the Rights of the Child (entered into force in 1990) and the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families (entered into force in 2003).

With regard to Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which provides that primary education shall be free to all, Senator Beaudoin asked whether the same provision might well be made for secondary and university levels. The answer was "yes". However, delegation members believe that the subject is open to debate and that there is a considerable gap between theory and practice in this area.

Ms. Ize-Charrin continued her presentation, explaining that a treaty monitoring body has been created for each of the treaties. Those bodies are committees whose members are independent experts, responsible for monitoring the implementation of treaty provisions. The Human Rights Committee, for example, monitors compliance with the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights in the signatory countries. The same is true for the other six treaties.

### **Canada and Compliance with the Provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights**

The first part of the mandate which the Senate gave the delegation concerned the Human Rights Committee and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and reads as follows: **The Committee shall during its visit to the United Nations office in Geneva inquire into Canada's compliance with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** Delegation members therefore inquired into the subject and into Canada's performance in general. The delegation was told that no country was perfect because we do not live in a perfect world. However, according to Mr. Alessio Brière of the Treaty Implementation Unit, Canada's record is quite good.

Canada has recognized the authority of three individual complaint review bodies: the Committee Against Torture, the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. However, the opinions expressed by those committees do not compel compliance by the states of the treaty in question. Complaints concerning Canada that have been submitted to the Committee Against Torture, currently 12 in all, concern article 3 of the Convention, which prohibits the expulsion or extradition of a person where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. To date, all complaints but one have been dismissed at the eligibility review or validity review stages.

As for the Human Rights Committee, Canada has been found responsible for breaches in six cases. The complaints brought before the Human Rights Committee are filed in respect of a broader range of subjects, but most often concern immigration, extradition and Aboriginal affairs. The Committee is currently examining 12 complaints relating to Canada. They concern, in particular, conditions of detention, medical treatment while under detention and fair trials.

As for the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, delegation members learned that the report that Canada is required to submit on a regular basis is now late. However, they were told that there are no grounds for concern because that is often the case with other countries, and Canada has always submitted its reports within reasonable periods of time in the past.

Mr. Markus Schmidt, Chief of the Individual Complaints Unit, told the delegation that, following ratification, many complaints were received against Canada. He said that was due to the fact that the procedure is very well known in the country. He added that Canada's cooperation in all cases has always been good.

The delegation was also informed that each of the committees had special *rapporeurs* who work either geographically by country or thematically by subject. In order to remain impartial, those reporter-specialists work on a volunteer basis, without pay. The committees pay only the *rapporeurs'* travelling and office expenses. During the discussions, the delegation learned that the *rapporeurs* come to Canada to meet with the government, private businesses and individuals, but never with Canadian parliamentarians. **The delegation sincerely believes it would be desirable that the special *rapporeurs* also meet with Canadian parliamentarians when they come to Canada.**

### **International Parliamentary Union (UPI)**

Before luncheon, at which the guest of honour was Mr. Bertrand Ramcharan, Acting High Commissioner for Human Rights, delegation members met Mr. Anders B. Johnsson, Secretary General and Ms. Ingeborg Schwartz, Secretary to the Human Rights Committee, both members of the International Parliamentary Union. They provided a summary of their organization's accomplishments and publications, answered delegation members' questions and proudly showed the delegation around their new premises.

### **Office of the U.N. High Commissioner for Refugees**

The refugee question dates back to 1951 and the flood of refugees following World War II. The role of the High Commissioner's Office is mainly to advise countries and supervise potential solutions. There are three solutions to the refugee problem. The first is repatriation to the country of origin, which is possible only where the dangers the refugees originally fled no longer exist. The second is local integration. This means that the receiving country simply integrates the refugees into its population and adopts them. The third solution is relocation to a third country. Canada has often taken part in this third solution and in recent years, in particular, in the case of Colombia, where Canada received more than 2,000 refugees.

### **Round Table with the NGOs on Human Rights**

Representatives of 11 international non-governmental organizations took part in the Round Table together with delegation members. They were Patrick Mützenberg of the World Organization Against Torture (WOAT), Claudia Gerez Czitrom of the Association pour la prévention de la torture (APT), Melinda Ching and Hala Kallas, both from Amnesty International, Dr. Morris Tidball-Binz of Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH), Marie-Thérèse Bellamy of the International Confederation of Free-Trade Unions, Frederico Andrew-Guzman of the International Commission of Jurists (ICJ), Debra Long from the United Nations, Jelcha Pejic of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Melaku Kifle of the World Council of Churches, Philippe LeBlanc of Dominicans for Justice and Peace and a representative of Fransciscans International. Since no agenda had been prepared for the meeting, the topics of discussion were varied and very interesting. Delegation members are

pleased to have met these young people who work in difficult and often hazardous conditions with no much conviction and idealism.

### **World Trade Organization (WTO)**

Ms. Alice Ouegraogo works for the International Program for the Elimination of Child Labour. Her program defines a child labourer as "any person under 15 years of age who carries on an economic activity". Where working conditions approach those of slavery or involve an illegal side, as in the case of prostitution and pornography, the age is 18. Ms. Ouegraogo believes that the situation can be improved only through education. For that reason, she said, there are two lessons to be drawn from their work. First, history shows us that it is not impossible to eliminate child labour. Second, there is the economic aspect. When costs are greater than benefits, businesses will not take on children as workers.

### **World Health Organization (WHO)**

Doctors André Prost, Robert Rilson and Helena Nygren-Krug spoke with delegation members on the principle of health as a fundamental right. At a political level, the Organization encounters two major problems: access to medication and contraception, and abortion. The countries that are blocking access to drugs are the United States, Germany and Switzerland, because of the large medical firms headquartered there. Once again here, delegation members were told that only time and education could make these situations develop in a positive direction.

### **International Committee of the Red Cross**

Delegation members were received by Mr. Jean-Philippe Lavoyer, who outlined the organization's history. The International Committee of the Red Cross derives its authority from the Geneva Convention. It has 10,000 persons working in the field. In humanitarian law, the Red Cross works on the basis of three major principles:

- (1) it promotes the law and the Conventions;
- (2) it encourages states to implement the conventions nationally and provides advisory humanitarian law services;

- (3) it monitors compliance with the law and discusses the issue with the states on a confidential basis.

Red Cross representatives said that the toughest issue right now is the situation at Guantanamo, Cuba, where 660 persons are being held prisoner without any rights. They are not subject to the Geneva Convention. According to the United States, they are neither civilians nor combatants. In the view of the Red Cross, there is no other category, no other definition between the two. Those persons are either civilians or combatants. They can only be one or the other. Guantanamo, in their view, is a major scandal.

**STRASBOURG**

**October 16-17, 2003**

The delegation spent nearly two days at the Council of Europe and the European Court of Human Rights. The members first of all saw the Court at work and discussed a number of current issues with many officials of those institutions. The program began with a Court hearing on a defamation case between the press and the Irish government, *Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited v. Ireland*. The proceedings in fact concerned the amount of the penalty that the press would have to pay to the Government of Ireland.

Delegation members then spoke with the Court's President, Luzius Wildhaber, and his clerk, Paul Mahoney. President Wildhaber knows Canada well after giving an opinion in favour of the "Clarity Bill" and ruling on the territorial consequences of Quebec's separation. Mr. Wildhaber spoke with delegation members on the composition of the Court's bench (soon to be 45 judges) and about the major issues before it. To date, the Court has heard 38,000 cases, rendered 9,000 decisions on admissibility and issued 900 substantive judgments. President Wildhaber also mentioned that the U.S. Supreme Court referred to the Court's cases this year (in *Lorenz v. Texas*).

Following a luncheon organized by Ambassador Jean-Paul Hubert and attended by a number of senior officials and experts of the Court, the delegation, in the afternoon, met the Secretary General of the Parliamentary Assembly, Bruno Haller, who outlined the Assembly's role in the various instruments for the protection of rights in Europe. Mr. Haller credits the

Assembly for building the European human rights protection mechanism. In his view, the Assembly is at the origin of the European Convention on Human Rights. He also informed the delegation that the Assembly had also played a major role in the genesis of the Social Charter in 1961.

On the following day, October 17, the delegation met a number of experts from the Secretariat, mainly from the Human Rights Branch, who offered a more administrative view of the Court's activities in rights promotion and protection. Ms. Marta Requena, Chief of the Council of Europe's Equality Section, made a presentation to the delegation on the three centres of interest in this area: the integrated equality approach (gender mainstreaming); violence against women, not only within the family, but also in institutional practices such as harassment and cultural practices such as crimes of honour and mutilation; and the role of women in conflict prevention and settlement.

Mr. Günter Nagel, Ms. Malorie Burton and Mr. Regis Brillant, from the Court's Judgment Enforcement Service, told the delegation that there are few problems in most cases because the Committee of Ministers is the ultimate source of pressure. Applicants (individuals and corporations) benefit from the principle of equitable satisfaction and means are made available to them to take their cases as far as the Committee of Ministers.

Mr. Fabrice Kellens, Administrator with the Secretariat of the European Committee for the Prevention of Torture provided a brief historical overview for the delegation. The Committee was created at the initiative of a Genevan banker and philanthropist by the name of Gauthier, affiliated with the International Committee of the Red Cross, to apply the Red Cross's mode of operation in war time to the phenomenon of torture in peace time. The Convention of 1987 permits periodic visits every four years, but also provides, based on circumstances, for inspections, without advance notice, of places of detention, consultation of Court and medical records and unwitnessed interviews. The great threat is that review reports may be made public.

## **European Social Charter**

The second part of the mandate that the Senate gave to the delegation concerned the European Social Charter, and reads as follows: "**The Committee shall, during its visit to the Human Rights Court of the Council of Europe in Strasbourg, inquire into areas of application of the European Social Charter as a model in Canada.**" The delegation therefore inquired into

the Charter, and, after discussing it with European experts, came to the conclusion that the Standing Senate Committee on Human Rights should request permission from the Senate in the near future to study this question in greater detail.

The Director General of Human Rights at the Secretariat of the Council of Europe, Mr. Pierre-Henri Imbert, informed the delegation that a committee of the Council had just recommended that economic and social rights be included in the European Convention on Human Rights. The idea behind the initiative would be to submit the social policy conduct of governments to the Court's supervision. For the moment, the European Social Charter is still an "à la carte" menu from which member countries select those of the 31 rights that they are able to respect. They report every two years and some (13 out of 33) also submit to the possibility of "representative proceedings" by NGOs and social stakeholders (unions, associations, and so on). Breaches are brought before the European Committee on Social Rights on which sit 13 (soon to be 15) European experts acting independently of their governments.

The 31 rights under the European Social Charter are as follows:

Article 1	Right to work
Article 2	Right to just conditions of work
Article 3	Right to safe and healthy working conditions
Article 4	Right to a fair remuneration
Article 5	Right to organize
Article 6	Right to bargain collectively
Article 7	Right of children and young persons to protection
Article 8	Right of employed women to protection
Article 9	Right to vocational guidance
Article 10	Right to vocational training
Article 11	Right to protection of health
Article 12	Right to social security
Article 13	Right to social and medical assistance
Article 14	Right to benefit from social welfare services
Article 15	Right of physically or mentally disabled persons to vocational training, rehabilitation and social resettlement
Article 16	Right of the family to social, legal and economic protection
Article 17	Right of mothers and children to social and economic protection
Article 18	Right to engage in a gainful occupation in the territory of other Contracting Parties
Article 19	Right of migrant workers and their families to protection and assistance
Article 20	Right to equality of opportunity and treatment in employment and professions without discrimination based on sex
Article 21	Right to information and consultation
Article 22	Right to take part in the determination and improvement of working conditions and the work place
Article 23	Right of elderly persons to social protection

Article 24	Right to protection in case of dismissal
Article 25	Right of workers to protection from debts in case of their employer's insolvency
Article 26	Right to dignity in the work place
Article 27	Right of workers with family responsibilities to equal opportunity and treatment
Article 28	Right of workers' representatives to protection in business and courtesies to be extended to them
Article 29	Right to information and consultation in collective dismissal proceedings
Article 30	Right to protection against poverty and social exclusion
Article 31	Right to housing

Lastly, a number of persons told the delegation that Canada should have a permanent representative based in Strasbourg rather than having to rely on our embassy in Berne. It is very difficult for Berne officials to perform those duties and they simply do not have the necessary time to devote to Canada's obligations in Strasbourg.

## APPENDIX

---

### Program

#### **Standing Senate Committee on Human Rights**

**Geneva, Switzerland**

**Strasbourg, France**

**October 13 - 17, 2003**

---

---

**MONDAY, OCTOBER 13, 2003**

---

### GENEVA

#### **9:00 - 10:00**

Word of welcome

Briefing by the **Canadian Permanent Mission to the United Nations, the World Trade Organization and the Conference on Disarmament**

Location: 5 Avenue de l'Ariana, Geneva

U.N. Mission conference room: Room 127, 2nd Floor

Contacts: Ian Ferguson, Acting Permanent Representative

Deirdre Kent, First Secretary

Tel.: 022-919-9200

#### **10:30 – 12:45**

Briefing by **Office of the High Commissioner for Human Rights**

Ms. Maria Francisca Ize-Charrin, Chief, Support Services Directorate

Ms. J. Smith, Human Rights Officer

Ms. Soussan Raadi-Azarkhchi, Chief, Special Procedures Directorate

Mr. Markus Schmidt, Officer, Petitions Unit

Mr. Alessio Bruni, Treaty Implementation Unit

Mr. Orest Nowosad, National Institutions Team

Location: 52 Rue des Pâquis

Palais Wilson, ground floor, conference room

#### **13:00 – 15:00**

Luncheon with Mr. Bertrand Ramcharan

**Acting High Commissioner for Human Rights**

Guests: The ambassadors of Thailand, Australia, Jordan and Costa Rica and the Minister of the Mexican Mission.

Location: Hotel D'Angleterre

17 Quai du Mont Blanc, Geneva

Contact: Ian Ferguson, Acting Permanent Representative

Tel.: (022) 906 5555

**15:30 – 16:30**

Meeting with the **International Parliamentary Union**

Mr. Anders B. Johnsson, Secretary General

Mr. Ingeborg Schwartz, Secretary of the IPU Human Rights Committee

Location: La maison des Parlements

5 Chemin du Pommier, Le Grand-Saconnex

Contact: Deirdre Kent, First Secretary

Tel.: (022) 919- 4111

---

**TUESDAY, OCTOBER 14, 2003**

---

**8:30 – 9:00**

Briefing by the **Canadian Permanent Mission to the United Nations, the World Trade Organization and the Conference on Disarmament** on the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees

**9:30 – 10:30**

Briefing by the **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**

Mr. Wilbert van Hovell, Deputy Director

Mr. Hope Hanlan, Director, Americas Office

Mr. Steven Wolfson, Senior Legal Counsel

Mr. Peter Waniker, Legal Counsel

Location: 94 Rue de Montbrillant

Contact: Leslie Norton, Advisor

Tel.: (022) 919 9200

**11:00 – 12:30**

**NGO Round Table on International Human Rights**

Participants:

Patrick Mützenberg, World Organization Against Torture (WOAT)

Claudia Gerez Czitrom, Association pour la prévention de la torture (APT)

Melinda Ching, Amnesty International

Hala Kallas, Amnesty International

Dr. Morris Tidball-Binz, Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH)

Marie-Thérèse Bellamy, International Confederation of Free-Trade Unions

Frederico Andrew-Guzman, International Commission of Jurists (ICJ)

Debra Long, United Nations, Legal Programs Officer

Jelcha Pejic, International Committee of the Red Cross (ICRC)

Melaku Kifle, World Council of Churches

Philippe LeBlanc, Dominicans for Justice and Peace

Representative of Franciscans International

Location: International Services for Human Rights

1 Rue de Varembe, 3rd Floor, Geneva

Contact: Deirdre Kent, First Secretary

**13:00 – 14:45**

**Luncheon with Ambassador Marchi**

Location: Official Residence  
12 Chemin de Sales  
1214 Vernier  
Tel.: 022-341-1500

**15:00 – 15:55**

**Briefing with the World Trade Organization (WTO)**

**Ms. Alice Ouegraogo**, International Program for the Elimination of Child Labour (IPECL)  
Location: 4 Route de Morillons, Geneva  
Contact: Don MacPhee, Advisor  
Tel.: (022) 791-2111

**16:00 – 17:00**

**Briefing with the World Health Organization (WHO)**

Dr. André Prost, Director General  
Dr. Robert Rilson, Director  
Dr. Helena Nygren-Krug, Chief, Human Rights, Ethics Section  
Location: 20 Avenue Appia, Geneva  
Contact: Son MacPhee, Advisor  
Tel.: (022) 791-2111

**18:00**

**Union des télécommunications internationales World Telecom 2003**

Reception organized by World Telecom for Canadian exhibitors  
Location: Palexpo de Geneva  
Canadian Pavilion  
Grand Saconnex  
Contact: Karim Amegan , Advisor

---

**WEDNESDAY, OCTOBER 15, 2003**

---

**9:00 – 9:30**

Briefing by the **Canadian Permanent Mission to the United Nations, World Trade Organization and Conference on Disarmament** on the International Committee of the Red Cross  
Location: 5 Avenue de l'Ariana, Geneva  
Conference Room G53, Main Floor  
Contact: Leslie Norton, Advisor  
Karim Amegan, Advisor  
Tel.: (022) 919- 9200

**10:00 – 11:00**

Briefing by the **International Committee of the Red Cross**

Jean Philippe Lavayé, Director  
Location: 17 Avenue de la Paix, Geneva  
Contact: Leslie Norton, Advisor

**11:00 – 12:30**

Visit to the **Musée de la Croix-Rouge**  
Location: 17 Avenue de la Paix, Geneva  
Contact: Leslie Norton, Advisor

**13:00 – 15:00**

Luncheon with the members of the **Human Rights Committee**  
Guests: Mr. Maurice Glele Ananhanzo (Benin), Mr. Walter Kaelin (Switzerland)  
Host: Ian Ferguson, Acting Permanent Representative  
Location: Restaurant Spices  
    Hostl Président Wilson  
    47 Quai Wilson, Geneva  
Guests: Ms. Christine Chanet (France)  
Mr. Maurice Glele Ananhanzo (Benin)  
Mr. Walter Kaelin (Switzerland)

**15:48      Departure by train for connecting train to Strasbourg**

**20:35      Arrival in Strasbourg**

---

**THURSDAY, OCTOBER 16, 2003**

---

## **STRASBOURG**

**8:30 – 9:30**

Departure for meeting place:  
Location: European Court of Human Rights  
    Palais des Droit de l'Homme  
    Hearing Room  
Information: Ms. Cathie Eby-Vellard  
Tel.: 03 88 41 24 32

**9:30 – 11:00**

Hearing  
**Independent News and Media and Independent Newspapers**  
**Ireland Limited v. Ireland** (Article 3)

Brief visit to the Court library

**11:30 – 12:20**

**European Court of Human Rights**  
Meeting with Mr. Luzuis Wildhaber, President

Also present: Mr. Paul Mahoney, Court Registrar  
Location: Palais des droits de l'homme  
Rue Boecklin  
6th Floor  
Information: Ms. Sabine Klein-Guin  
Tel.: 03 88 41 23 19

**12:30 – 14:30**

Luncheon with Ambassador Jean-Paul Hubert, Canadian Permanent Observer  
Location: Restaurant Le Burehiesel, 4 parc de l'Orangerie  
67000 Strasbourg  
Information: Ms. Supper  
Tel.: 03 88 45 56 65  
Participants: Mr. François Carle, Assistant Permanent Observe  
Mr. L. Widhaber, President of the European Court of Human Rights,  
Palais des Droits de l'Homme, Strasbourg  
Mr. Paul Mahoney, Clerk, European Court of Human Rights,  
Palais des Droits de l'Homme, Strasbourg  
Mr. Roderick Liddell, Chief of Staff of the President,  
European Court of Human Rights, Palais des Droits de l'Homme,  
Strasbourg  
Mr. Bruno Haller, Secretary General of the Parliamentary Assembly,  
Council of Europe, Palais de l'Europe  
Mr. Pierre-Henri Imbert, Director General, Human Rights Branch,  
Council of Europe, Palais de l'Europe  
Mr. Klaus Schumann, Director General of Political Affairs,  
Council of Europe, Palais de l'Europe  
Mr. Kristos Giakoumopoulos, Director, Office of the Commissioner  
of Human Rights, Council of Europe, Palais de l'Europe

**15:30 – 16:20**

**Parliamentary Assembly**  
Mr. Bruno Haller, Secretary General  
Location: Council of Europe  
Avenue de l'Europe  
6th Floor, Room 207  
Information: Ms. Janice Ludwig  
Tel.: 03 88 41 20 92

---

**FRIDAY, OCTOBER 17, 2033**

---

**8:30**

Departure for meeting place.

**8:50 – 9 h00**

Welcome by Mr. Pierre-Henri Imbert, Director General, Human Rights

**9:00 – 9:30**

Ms. Marta Requena, Chief of Gender Equality Division

**9:30 – 10:00**

Mr. Günter Nagel, Chief, Judgment Enforcement Department, European Court of Human Rights, Ms. Malorie Burton and Mr. Régis Brillant, Senior Administrator

**10:00 – 10:30**

Mr. Fabrice Kellens, Administrator, Secretariat of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT)

**10:30 – 11:00**

Ms. Leyla Kayacik, Assistant Executive Secretary, European Social Charter Secretariat

**11:00 – 11:30**

Mr. Christophe Poirel, Chief, Media Division

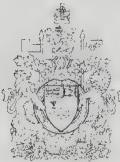
**11:30 Transfer to airport**

Transfer by shuttle to Strasbourg International Airport.

**13:35 Departure for Charles de Gaulle Airport (Paris)**

Strasbourg International Airport  
Air France, flight 7765





## RAPPORT DE LA DÉLÉGATION

du  
Comité sénatorial permanent  
des  
droits de la personne

sur sa

**MISSION D'INFORMATION À  
GENÈVE (SUISSE)  
ET  
STRASBOURG (FRANCE)**

**10-17 octobre 2003**

**Rapport de la visite d'information à Genève (Suisse) et Strasbourg (France)**  
**10 au 17 octobre 2003**

L'honorable Shirley Maheu, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne ainsi que les honorables sénateurs Gérald A. Beaudoin et Laurier LaPierre compossait la délégation qui a participé à la visite d'information à Genève et Strasbourg du 10 au 17 octobre 2003. La délégation était accompagnée par Mme Line Gravel, greffier du Comité.

**Objet de la mission**

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a été créé dans le but d'établir des liens privilégiés entre les intervenants des gouvernements et des organismes non gouvernementaux qui s'occupent des questions liées aux droits de la personne. Le but de la mission aux Nations Unies visait à aider les membres du Comité à mieux connaître les obligations internationales du Canada au sein des Nations Unies. Le bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme étant situé à Genève, c'est là que se réunissent les divers comités et groupes de travail des Nations Unies qui s'occupent expressément de la promotion et de la protection des droits de la personne.

De fait, le Canada a ratifié plusieurs instruments internationaux visant à protéger les droits de la personne, et il joue un rôle de premier plan dans la promotion de ces instruments. De plus en plus souvent, les tribunaux canadiens et plus particulièrement la Cour suprême tiennent compte des obligations internationales du Canada lorsqu'ils doivent interpréter les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les chartes et les lois provinciales visant à protéger les droits de la personne.

La délégation du Comité a profité de son séjour en Europe pour visiter la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Les délégués se sont renseigné sur la question de l'accès des populations aux instances internationales qui oeuvrent dans ce domaine. En effet, depuis l'abolition de la Commission européenne, ceux et celles qui estiment que leurs droits ont été violés peuvent maintenant s'adresser directement à la Cour, une façon de faire différente du système interaméricain étudié par le Comité récemment. La visite de la Cour européenne a

permis au Comité d'avoir un aperçu complet des instances internationales de protection des droits de la personne.

De plus, le 8 octobre 2003, le Sénat a chargé la délégation d'un mandat bien précis pour cette mission :

#### *MANDAT POUR VOYAGER*

1. *À l'occasion de sa visite au bureau des Nations Unies, à Genève, le Comité se renseignera sur le respect du Canada quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;*
2. *À l'occasion de sa visite à la Cour des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le Comité se renseignera sur l'application de la Charte sociale européenne à titre de modèle pour le Canada; et*
3. *Le comité fera rapport au Sénat le 4 novembre 2003 au plus tard.*

#### **GENÈVE 11 au 15 octobre 2003**

La délégation a passé trois jours en consultations intenses au Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, à l'Union parlementaire internationale, au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à l'Organisation mondiale du travail (OMT), à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), au Comité international de la Mission de la Croix-Rouge, au Comité des droits de la personne et a rencontré en Table ronde plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) toutes travaillant sur les droits humains internationaux. De plus, tous les matins la délégation était informée par les spécialistes et hauts-fonctionnaires de la Mission permanente du Canada auprès de l'Office des Nations Unies, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement sur les organisations à rencontrer et sur les dossiers qui seraient discutés. L'Ambassadeur Sergio Marchi ainsi que son équipe ont fait en sorte que la délégation a pu tirer le maximum d'information de ces rencontres.

## **Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme**

La délégation a rencontré Mme Maria Francisca Ize-Charrin, chef de la direction des services de support, Mme J. Smith, officier des Droits de l'Homme, Mme Soussan Raadi-Azarkhchi, chef de la direction des procédures spéciales, M. Markus Schmidt, chargé de l'unité des pétitions, M. Alessio Bruni, de l'Unité de la mise en œuvre des traités et M. Orest Nowosad de l'équipe des institutions nationales.

Mme Maria Francisca Ize-Charrin s'est entretenue avec la délégation sur le fonctionnement général des organes de surveillance des traités qui sont au nombre de sept. Les sept traités sont : le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (mis en œuvre en 1976), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (entré en vigueur en 1976), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales, (entrée en vigueur en 1969), la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (entrée en vigueur en 1981), la Convention contre la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants (entrée en vigueur en 1987), la Convention pour les droits des enfants (entrée en vigueur en 1990) et la Convention internationale pour la protections des droits des travailleurs migrants et de leurs familles (entrée en vigueur en 2003).

Concernant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, qui stipule qu'au niveau d'éducation primaire l'éducation doit être gratuite, le sénateur Beaudoin a posé la question à savoir si les niveaux secondaire et universitaire risquaient de suivre le même destin. La réponse fut « oui ». Cependant, les membres de la délégation croient que le sujet est ouvert au débat et qu'il y a une grande marge entre la théorie et la pratique dans ce domaine.

Mme Ize-Charrin a poursuivi son exposé en expliquant que pour chacun de ces traités il y a un organe de surveillance du traité qui fut créé. Il s'agit de comités dont les membres sont des experts indépendants. Ceux-ci sont chargés de surveiller la mise en œuvre des dispositions contenues dans ces traités. Le Comité des droits de l'homme par exemple s'occupe de surveiller le respect des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques chez les pays signataires. Il en est de même pour les six autres traités.

## **Le Canada et le respect des provisions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

La première partie du mandat donné par le Sénat à la délégation concernait le Comité des droits de l'homme et le Comité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et se lit comme suit: **À l'occasion de sa visite au bureau des Nations Unies, à Genève, le Comité se renseignera sur le respect du Canada quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.** Les membres de la délégation se sont donc renseignés sur le sujet ainsi que sur la performance du Canada en général. On a dit à la délégation qu'aucun pays n'était parfait car nous ne vivons pas dans un monde parfait. Cependant, selon M. Alessio Brière de l'Unité de mise en œuvre des traités, la feuille de route du Canada est plutôt bonne.

Le Canada a reconnu la compétence de trois organes d'étude des plaintes individuelles soit le Comité sur la torture, le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Cependant, ces comités expriment des opinions non impératives sur le respect par les États du texte dont ils s'occupent. Les plaintes touchant le Canada qui ont été soumises au Comité sur la torture, qui sont au nombre de 12 actuellement, se rapportent à l'article 3 de la convention qui interdit l'expulsion ou l'extradition d'une personne lorsqu'il y a des raisons importantes de croire que cette personne risque d'être soumise à de la torture. Jusqu'à maintenant, toutes les plaintes sauf une ont été rejetées aux étapes de l'étude de l'admissibilité ou de l'étude du bien-fondé.

En ce qui concerne le Comité des droits de l'homme, le Canada a été jugé responsable de manquements dans dix causes. Les plaintes dont le Comité des droits de l'homme a été saisi portent sur une gamme plus étendue de sujets. Elles concernent cependant plus souvent l'immigration, l'extradition et les affaires autochtones. En ce moment, ce comité est saisi de 12 plaintes concernant le Canada. Elles portent notamment sur les conditions de détention, les traitements médicaux pendant la détention et l'équité des procès.

Quant au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, les membres de la délégation ont appris que le rapport que le Canada doit soumettre à période régulière est en retard. Cependant, selon les interlocuteurs il n'y aurait pas matière à s'inquiéter car cela est souvent le cas avec d'autres pays et le Canada a par le passé toujours remis ses rapports dans des délais raisonnables.

M. Markus Schmidt, chef de l'Unité des plaintes individuelles, a mentionné à la délégation qu`avec la ratification, le Canada avait beaucoup de plaintes contre lui. Selon lui, cela est dû au fait que la procédure est très bien connue au pays. Il a aussi ajouté que dans tous les cas le Canada a toujours bien coopéré.

La délégation s'est également fait expliquer que chacun des comités avaient des rapporteurs spéciaux qui travaillaient soit géographiquement par pays soit thématiquement par sujet. Pour conserver leur impartialité, ces rapporteurs-spécialistes travaillent bénévolement sans salaire. Les comités ne payent que les dépenses de déplacement et de bureau des rapporteurs. La délégation a appris pendant ces discussions que ces rapporteurs viennent au Canada pour rencontrer le gouvernement, l'entreprise privée ou les individus mais qu'ils ne rencontrent jamais les parlementaires canadiens. **Les membres de la délégation croient sincèrement qu'il serait souhaitable que lorsque ces rapporteurs spéciaux viennent au Canada qu'ils aient également des rencontres avec les parlementaires canadiens.**

### **Union parlementaire internationale (UPI)**

Après le déjeuner dont l'invité d'honneur était le Haut-Commissaire intérimaire aux droits de l'homme, M. Bertrand Ramcharan, les membres de la délégation ont rencontré M. Anders B. Johnsson, secrétaire général et Mme Ingeborg Schwartz secrétaire du Comité sur les droits de l'homme tous deux de l'Union parlementaire internationale. Ils ont fait un résumé des accomplissements et publications de leur organisation. Ils ont répondu aux questions des membres de la délégation et ont fait visiter leurs nouveaux locaux avec grande fierté.

### **Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

La question des réfugiés date de 1951 à la suite à la deuxième grande guerre mondiale qui avait suscité un grand nombre de réfugiés. Le rôle du Commissariat est principalement de conseiller les pays et de superviser les solutions possibles. De fait, il y a trois solutions au problème des réfugiés. La première est le rapatriement au pays d'origine. Cela n'est possible que lorsque les dangers que l'on avait fuie au départ n'existent plus. La deuxième est l'intégration locale. C'est-à-dire que le pays d'accueil intègre tout simplement les réfugiés à sa population et ce pays adopte tout simplement ces réfugiés. La troisième solution est la localisation dans un

troisième pays. Le Canada a souvent été partie à cette troisième solution et dans les dernières années surtout dans le cas de la Colombie où le Canada a reçus plus de 2,000 réfugiés.

### **Table ronde sur les droits de l'Homme avec les ONG**

Les représentants de onze organisations internationales non gouvernementales ont participé à cette table ronde avec les membres de la délégation. Il s'agissait de Patrick Mützenberg de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), de Claudia Gerez Czitrom de l'Association pour la prévention de la torture (APT) de Melinda Ching et Hala Kallas toutes deux d'Amnesty International, du Dr. Morris Tidball-Binz du Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH), de Marie-Thérèse Bellamy de la Confédération Internationale des Syndicats Libres, de Frederico Andrew-Guzman de la Commission Internationale des Juristes (CIJ), de Debra Long des Nations Unies, de Jelcha Pejic du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), de Melaku Kifle du Conseil mondial des églises, de Philippe LeBlanc des Dominicans for Justice and Peace et d'un représentant des Franciscans International. Puisque aucun agenda n'avait été dressé pour la réunion, les sujets de ces échanges furent variés et forts intéressants. Les membres de la délégation sont heureux d'avoir rencontré ces jeunes gens qui travaillent dans des conditions difficiles et souvent périlleuses avec tant de conviction et d'idéalisme.

### **Organisation mondiale du Travail (OMT)**

Mme Alice Ouegraogo travaille pour le Programme international pour l'élimination du travail chez les enfants. Son programme définit le travail des enfants comme étant « Toute personne qui exerce une activité économique et qui à moins de 15 ans. » Lorsque les conditions du travail se rapprochent de l'esclavage, comportent un côté illicite tel la prostitution ou la pornographie alors l'âge est de 18 ans. Mme Ouegraogo croit que seulement par l'éducation pourront-ils venir à bout d'améliorer la situation. Pour cette raison, selon elle, il y a 2 leçons à tirer de leur travail. Premièrement, l'histoire nous montre qu'il n'est pas impossible d'éliminer le travail des enfants. Deuxièmement, il y a le côté économique. Lorsque les coûts sont plus grands que les bénéfices alors les entreprises ne prendront plus les enfants comme travailleurs.

## **Organisation mondiale de la Santé (OMS)**

Les Docteurs André Prost, Robert Rilson et Helena Nygren-Krug se sont entretenus avec les membres de la délégation sur le principe de la Santé comme droit fondamental. Au niveau politique l'Organisation rencontre deux grands problèmes soit l'accès aux médicaments et la contraception ainsi que l'avortement. Au niveau de l'accès aux médicaments les pays qui y font obstacle sont les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse parce que les grandes firmes médicales s'y retrouvent. Encore une fois ici, les membres de la délégation se sont fait dire que seul le temps et l'éducation en viendront à faire évoluer ces situations positivement.

## **Comité international de la Croix-Rouge**

Les membres de la délégation furent reçus par M. Jean-Philippe Lavoyer qui leur fit l'historique de l'organisation. Le Comité international de la Croix-Rouge tire son autorité de la Convention de Genève. Ils ont 10,000 personnes qui travaillent sur le terrain. En droit humanitaire la Croix-Rouge travaille selon trois grands principes :

- 1) Elle fait la promotion du droit et des Conventions;
- 2) Elle encourage les États à mettre en oeuvre ces conventions au plan national et offre des services consultatifs en droit humanitaire;
- 3) Elle fait le « monitoring » du respect du droit et en discute avec les États en toute confidentialité.

Le dossier le plus difficile selon eux dans le moment est la situation à Guantanamo sur l'île de Cuba où 660 personnes sont gardées prisonnières sans aucun droit. Ils ne sont pas soumis à la Convention de Genève. Selon les États-Unis ils ne sont ni civils ni combattants. Selon la Croix-Rouge il n'y a pas d'autre catégorie, il n'y a pas de définition entre les deux. Ces personnes sont soit des civils soit des combattants. Ils ne peuvent être que l'un ou l'autre. Guantanamo est selon eux un grand scandale.

**STRASBOURG**  
**16-17 octobre 2003**

La délégation a passé tout près de deux jours au Conseil de l'Europe et à la Cour européenne des droits de l'homme. La délégation a tout d'abord vu la Cour au travail et a discuté avec un bon nombre de dirigeants de ces institutions sur plusieurs des dossiers de l'heure. Le programme a débuté en assistant à une audience de la Cour sur une affaire de diffamation entre la presse et le gouvernement irlandais : *Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited c. Ireland*. Il s'agissait en fait de délibérations sur le montant de la pénalité que devait payer la presse au gouvernement de l'Irlande.

Les membres de la délégation se sont ensuite entretenus avec le président de la Cour, Luzius Wildhaber et son greffier Paul Mahoney. Le président Wildhaber connaît bien le Canada pour avoir donné une opinion en faveur du Projet de loi sur la clarté « Clarity Bill » et s'être prononcé sur les conséquences territoriales d'une éventuelle séparation du Québec. M. Wildhaber s'est entretenu avec les membres de la délégation sur la constitution de la cour (bientôt 45 juges) et sur les grands dossiers devant celle-ci. A ce jour, la Cour a entendu 38 000 causes, rendu 9 000 décisions sur la recevabilité et a émis 900 arrêts sur le fond. Le Président Wildhaber a aussi mentionné que la Cour suprême des États-Unis a fait référence à la jurisprudence de la Cour cette année (affaire Lorenz vs. Texas).

Après un déjeuner offert par l'Ambassadeur Jean-Paul Hubert auquel ont participé plusieurs hauts fonctionnaires et experts de la Cour, la délégation a rencontré en après-midi le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, Bruno Haller, qui a retracé le rôle de l'Assemblée au sein des différents instruments de protection des droits en Europe. Haller, crédite l'Assemblée pour l'édition du mécanisme européen de protection des droits de l'homme. D'après lui, l'Assemblé est à l'origine de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a aussi informé la délégation que l'Assemblée aurait également joué un grand rôle dans la genèse de la Charte sociale en 1961.

Le lendemain 17 octobre, la délégation a rencontré plusieurs experts du Secrétariat, principalement de la Direction générale des droits de l'homme, qui ont fourni une vue plus administrative des activités de la Cour dans le domaine de la promotion et de la protection des droits. Le chef de la section Égalité du Conseil de l'Europe, Mme Marta Requena, a fait un

exposé à la délégation sur les trois principaux centres d'intérêt du Conseil dans ce domaine soit : Approche intégrée de l'égalité (*gender mainstreaming*); Violence contre les femmes, non seulement sur le plan familial mais aussi dans les pratiques institutionnelles comme le harcèlement et culturelles comme les crimes d'honneur et la mutilation; Rôle de la femme dans la prévention et le règlement des conflits

M. Günter Nagel, Malorie Burton et M. Regis Brillant du service de l'exécution des arrêts de la Cour ont fait savoir à la délégation qu'il y a peu de problème dans la majorité des cas car le Comité des Ministres constitue l'ultime source de pression. Quant au requérant (personne civile ou morale), il bénéficie du principe de la *satisfaction équitable* et dispose de moyens pour suivre son affaire jusqu'au Comité des Ministres.

M. Fabrice Kellens, administrateur au Secrétariat du Comité européen pour la prévention de la torture a tracé un court historique à la délégation : Il s'agit d'une initiative du banquier philanthrope genevois Gauthier, affilié au Comité International de la Croix-Rouge, pour transposer le mode d'opération de ce dernier en temps de guerre au phénomène de la torture en temps de paix. La Convention de 1987 permet des visites périodiques tous les quatre ans mais prévoit aussi selon les circonstances des inspections sans pré-avis des lieux de détention, la consultation des dossiers d'instance et médicaux aussi bien que des interviews sans témoin. La grande menace est que les rapports d'examen soient rendus publics.

### **La Charte sociale européenne**

La deuxième partie du mandat octroyé par le Sénat à la délégation concernait la Charte sociale européenne et se lit comme suit: «**À l'occasion de sa visite à la Cour des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le Comité se renseignera sur l'application de la Charte sociale européenne à titre de modèle pour le Canada**» La délégation s'est de fait renseigné sur celle-ci et après en avoir discuté avec les experts européens en est venu à la conclusion que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne devrait dans un avenir rapproché demander au Sénat la permission d'étudier cette question plus en profondeur.

Le Directeur général des droits de l'homme au Secrétariat du Conseil de l'Europe, M. Pierre-Henri Imbert, a informé la délégation qu'un comité du Conseil venait de recommander l'inclusion des droits économiques et sociaux dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette initiative serait de soumettre la conduite des gouvernements en matière de

politiques sociales à la surveillance de la Cour. Pour l'instant, la Charte sociale européenne reste un menu « à la carte », dans lequel les pays membres choisissent ceux des 31 droits qu'ils sont en mesure de faire respecter. Ils font des rapports à tous les deux ans et certains (13 sur 33) se soumettent aussi à la possibilité de « recours collectifs » de la part d'ONG ou d'intervenants sociaux (syndicats, associations, etc.) Les manquements sont portés devant un comité européen des droits sociaux sur lequel siègent 13 (bientôt 15) experts européens agissant indépendamment de leurs gouvernements.

Les 31 droits de la Charte sociale européenne sont les suivants :

Article 1	Droit au Travail
Article 2	Droit à des conditions de travail équitable
Article 3	Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail
Article 4	Droit à la rémunération équitable
Article 5	Droit syndical
Article 6	Droit de négociation collective
Article 7	Droits des enfants et des adolescents à la protection
Article 8	Droits des travailleuses à la protection de la maternité
Article 9	Droit à l'orientation professionnelle
Article 10	Droit à la formation professionnelle
Article 11	Droit à la protection de la santé
Article 12	Droit à la sécurité sociale
Article 13	Droit à l'assistance sociale et médicale
Article 14	Droit au bénéfice des services sociaux
Article 15	Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté
Article 16	Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique
Article 17	Droits des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique
Article 18	Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties
Article 19	Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance
Article 20	Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe
Article 21	Droit à l'information et à la consultation
Article 22	Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail
Article 23	Droit des personnes âgées à une protection sociale
Article 24	Droit à la protection en cas de licenciement
Article 25	Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur
Article 26	Droit à la dignité au travail
Article 27	Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement
Article 28	Droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder

Article 29	Droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs
Article 30	Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Article 31	Droit au logement

Finalement, les membres de la délégation se sont fait dire par plusieurs que le Canada devrait avoir un représentant permanent basé à Strasbourg plutôt que d'avoir à recourir à notre ambassade de Berne. Il est très difficile pour les fonctionnaires de Berne de fournir à la tâche et ils n'ont tout simplement pas le temps nécessaire à consacrer aux obligations du Canada à Strasbourg.

## ANNEXE

### Programme

**Comité sénatorial permanent des affaires étrangères**  
**Genève (Suisse)**  
**Strasbourg (France)**  
**13 - 17 octobre 2003**

---

**LUNDI 13 OCTOBRE 2003**

---

### GENÈVE

#### 9 h 00- 10 h 00

Mot de bienvenue

Séance d'information par la **Mission permanente du Canada auprès de l'Office des Nations Unies, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement**

Endroit : 5 Avenue de l'Ariana, Genève

Mission des N.U. Salle de conférence Pièce 127, 2<sup>ème</sup> étage

Contacts : Ian Ferguson, Représentant permanent intérimaire

Deirdre Kent, 1<sup>ère</sup> Secrétaire

Tel : 022-919-9200

#### 10 h 30 – 12 h 45

Breffage **Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme**

Mme Maria Francisca Ize-Charrin, chef, Direction des services de support

Mme J. Smith, Officier des Droits de l'Homme

Mme Soussan Raadi-Azarkhchi, chef, Direction des procédures spéciales

M. Markus Schmidt, responsable de l'Unité des pétitions

M. Alessio Bruni, de l'Unité de la mise en œuvre des traités

M. Orest Nowosad, de l'équipe des institutions nationales

Endroit : 52 Rue des Pâquis

Palais Wilson, Rez chaussé, Salle de conférence

#### 13 h 00 – 15 h 00

Déjeuner avec M. Bertrand Ramcharan

**Haut-Commissaire intérimaire aux droits de l'Homme**

Invités : Les ambassadeurs de Thaïlande, d'Australie, de Jordanie, du Costa Rica et le ministre de la mission mexicaine.

Endroit : Hotel D'Angleterre

17 Quai du Mont Blanc, Genève

Contact : Ian Ferguson, Représentant permanent intérimaire

Tel : (022) 906 5555

**15 h 30 – 16 h 30****Réunion avec l'Union parlementaire internationale**

M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général

M. Ingeborg Schwartz, Secrétaire du Comité des droits de la personne de L'UPI

Endroit : La maison des Parlements

5 Chemin du Pommier, Le Grand-Saconnex

Contact : Deirdre Kent, 1<sup>ère</sup> Secrétaire

Tel : (022) 919- 4111

---

**MARDI 14 OCTOBRE 2003**

---

**8 h 30 – 9 h 00**

Séance d'information par la **Mission permanente du Canada auprès de l'Office des Nations Unies, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement** sur le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**9 h 30 – 10 h 30**

Session de breffage au **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** (HCNUR)

M. Wilbert van Hovell, Directeur adjoint

M. Hope Hanlan, Directeur du bureau des Amériques

M. Steven Wolfson, Conseiller juridique principal

M. Peter Waniker, conseiller juridique

Endroit : 94, rue de Montbrillant

Contact : Leslie Norton, Conseiller

Tel : (022) 919) 9200

**11 h 00 – 12 h 30****Table ronde des ONG sur les droits humains internationaux**

Participants :

Patrick Mützenberg, Organisation mondiale contre la torture (OMCT)

Claudia Gerez Czitrom, Association pour la prévention de la torture (APT)

Melinda Ching, Amnesty International

Hala Kallas, Amnesty International

Dr. Morris Tidball-Binz, Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH)

Marie-Thérèse Bellamy, Confédération Internationale des Syndicats Libres

Frederico Andrew-Guzman, Commission Internationale des Juristes (CIJ)

Debra Long, Nations Unies, officier des programmes légaux

Jelcha Pejic, Comité International de la Croix-Rouge (CICR)

Melaku Kifle, Conseil mondial des églises

Philippe LeBlanc, Dominicans for Justice and Peace

Représentant de Franciscans International

Endroit : Services internationaux pour les droits de la personne

1 Rue de Varembe, 3<sup>ème</sup> étage, Genève

Contact : Deirdre Kent, 1<sup>ière</sup> Secrétaire

**13 h 00 – 14 h 45**

**Déjeuner avec L'ambassadeur Marchi**

Endroit : Résidence Officielle  
12, chemin de Sales  
1214 Vernier

Tel : 022-341-1500

**15 h 00 – 15 h 55**

Session d'information avec **L'Organisation mondiale du travail (OMT)**

**Ms Alice Ouegraogo**, Programme international pour l'élimination du travail des enfants (PITE)  
Endroit : 4 route de Morillons, Genève  
Contact : Don MacPhee, conseiller  
Tel : (022) 791-2111

**16 h 00 – 17 h 00**

Session d'information avec **L'Organisation mondiale de la Santé (OMS)**

Dr André Prost, directeur général  
Dr Robert Rilson, directeur  
Dr Helena Nygren-Krug, chef, Droit de l'homme, section de l'éthique  
Endroit : 20 Avenue Appia, Genève  
Contact : Son MacPhee, conseiller  
Tel : (022) 791-2111

**18 h 00**

L'Union des télécommunications internationales **World Telecom 2003**

Réception offerte par World Telecom aux exposants canadiens  
Endroit : Palexpo de Genève  
Pavillon canadien  
Grand Saconnex  
Contact : Karim Amegan , conseiller

---

**MERCREDI 15 OCTOBRE 2003**

---

**9 h 00 – 9 h 30**

Séance d'information par la **Mission permanente du Canada auprès de l'Office des Nations Unies, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement** sur le Comité international De la Croix-Rouge  
Endroit : 5 Avenue de l'Ariana, Genève  
Salle de conférence G53, étage principal  
Contact : Leslie Norton, conseiller  
Karim Amegan, conseiller  
Tel : (022) 919- 9200

**10 h 00 – 11 h 00**

Session d'information par le **Comité international de la Croix-Rouge**

Jean Philippe Lavayé, directeur

Endroit: 17 Avenue de la Paix, Genève

Contact : Leslie Norton, conseiller

**11 h 00 – 12 h 30**

Visite du **Musée de la Croix-Rouge**

Endroit: 17 Avenue de la Paix, Genève

Contact : Leslie Norton, conseiller

**13 h 00 – 15 h 00**

Déjeuner avec les membres du **Comité des droits de la personne**

Invités : M. Maurice Glele Ananhanzo (Bénin), M. Walter Kaelin (Suisse)

Hôte : Ian Ferguson, Représentant permanent intérimaire

Endroit : Restaurant Spices

Hôtel Président Wilson

47 Quai Wilson, Genève

Invités : Mme Christine Chanet (France)

M. Maurice Glele Ananhanzo (Bénin)

M. Walter Kaelin (Suisse)

**15 h 48 Départ en train vers la gare de correspondance à Strasbourg****20 h 35 Arrivée à Strasbourg**

---

**JEUDI 16 OCTOBRE 2003**

---

**STRASBOURG****8 h 30 – 9 h 30**

Départ pour le lieu de réunion :

Endroit : Cour européenne des droits de l'homme

Palais des Droit de l'Homme

Salle d'audience

Renseignements : Mme Cathie Eby-Vellard

Tél. : 03 88 41 24 32

**9 h 30 – 11 h 00**

Audience

**Independent News and Media and Independent Newspapers**

Ireland Limited c. Ireland (article 3)

Courte visite à la bibliothèque de la Cour

## **11 h 30 – 12 h 20**

### **Cour européenne des droits de la personne**

Réunion avec M. Luzuis Wildhaber, président

Également présent : M. Paul Mahoney, greffier de la Cour

Endroit : Palais des droits de l'homme

Rue Boecklin

6<sup>e</sup> étage

Renseignements : Mme Sabine Klein-Guin

Tél. : 03 88 41 23 19

## **12 h 30 – 14 h 30**

Déjeuner par ambassadeur Jean-Paul Hubert, observateur permanent du Canada

Endroit : Restaurant Le Buerehiesel, 4 parcs de l'Orangerie

67000 Strasbourg

Renseignements : Mme Supper

Tél : 03 88 45 56 65

Participants : M. François Carle, Observateur permanent adjoint

M. L. Widhaber, Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Palais des Droits de l'Homme, Strasbourg

M. Paul Mahoney, Greffier, Cour européenne des Droits de l'Homme, Palais des Droits de l'Homme, Strasbourg

M. Roderick Liddell, chef de Cabinet du Président, Cour européenne des Droits de l'Homme, Palais des Droits de l'Homme, Strasbourg

M. Bruno Haller, Secrétaire Général de l'assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe

M. Pierre-Henri Imbert, Directeur Général, Direction générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe

M. Klaus Schumann, Directeur Général des Affaires Politiques, Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe

M. Kristos Giakoumopoulos, Directeur, Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe

## **15 h 30 – 16 h 20**

### **Assemblée parlementaire**

M. Bruno Haller, secrétaire général

Endroit : Conseil de l'Europe

Avenue de l'Europe

6<sup>e</sup> étage, pièce 207

Renseignements : Mme Janice Ludwig

Tél. : 03 88 41 20 92

**8 h 30**

Départ pour lieu de rencontre

**8 h 50 – 9 h 00**

Bienvenue par M. Pierre-Henri Imbert, Directeur Général des Droits de l'Homme

**9 h 00 – 9 h 30**

Mme Marta Requena, chef de la Division Égalité entre les femmes et les hommes

**9 h 30 – 10 h 00**

M. Günter Nagel, chef du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme Mme Malorie Burton et M. Régis Brillant, Administrateur Principal

**10 h 00 – 10 h 30**

M. Fabrice Kellens, Administrateur au Secrétariat du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)

**10 h 30 – 11 h 00**

Mme Leyla Kayacik, Secrétaire exécutive adjointe du Secrétariat de la Charte Sociale européenne

**11 h 00 – 11 h 30**

M. Christophe Poirel, chef de la Division Média

**11 h 30 Transfert vers l'aéroport**

Trajet en navette vers l'aéroport international de Strasbourg.

**13 h 35 Départ pour l'aéroport Charles de Gaulle (Paris)**

Aéroport international de Strasbourg  
Air France, vol 7765

THE  
SENATE

LE  
SÉNAT

**A HARD BED TO LIE IN:**

**MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE**

Interim Report of the Standing Senate Committee  
on  
Human Rights

*Chair*  
The Honourable Shirley Maheu

*Vice-Chair*  
The Honourable Eileen Rossiter

November 2003



## **MEMBERSHIP**

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Vice-Chair*

and

The Honourable Senators:

Gérald A. Beaudoin

\*Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)

Thelma Chalifoux

Marisa Ferretti-Barth

Mobina Jaffer

Serge Joyal, P.C.

Laurier LaPierre

\* John Lynch-Staunton (or Noel Kinsella)

Jean-Claude Rivest

\* Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Maria Chaput and Vivienne Poy were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

*From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:*

Carol Hilling, Research Officer

Line Gravel  
*Clerk of the Committee*



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 4, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Maheu, seconded by the Honourable Senator Bacon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- The interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property (both personal and real) on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions;
- The practice of land allotment on-reserve, in particular with respect to custom land allotment;
- In a case of marriage or common-law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and
- Possible solutions that would balance individual and community interest.

That the Committee report to the Senate no later than June 27, 2003,

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Carney, P.C., seconded by the Honourable Senator Keon, that the motion be amended in the first paragraph thereof by replacing the words "Standing Senate Committee on Human Rights" by the words "Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples"; and

That the reporting date be no later than March 31, 2004, rather than June 27, 2003.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was negatived on division. The question then being put on the main motion, it adopted on division.

Paul C. Bélisle  
*Clerk of the Senate*



## TABLE OF CONTENTS

<b>CHAIR'S FOREWORD.....</b>	<b>5</b>
<b>SUMMARY OD RECOMMENDATONS.....</b>	<b>7</b>
<b>I      INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
1.   The legal context .....	14
A. The status of reserve land and the applicable law .....	14
B. Land management .....	17
1.   The <i>Indian Act</i> .....	17
2.   Custom land allotment .....	19
3.   The <i>First Nations Land Management Act</i> .....	21
4.   Agreements on self-government .....	22
C. Constitutional provisions .....	24
D. The Crown's fiduciary responsibility.....	26
E. International law.....	27
<b>II     RELATED PROBLEMS RAISED BY WITNESSES.....</b>	<b>32</b>
A. Housing shortages and unfair housing policies.....	32
B. Band membership .....	33
C. Lack of information .....	35
D. Difficulties with legal recourse.....	36
E. Custom land allotment .....	36
F. Application of the Charter to Aboriginal governments .....	37
<b>III    POSSIBLE SOLUTIONS.....</b>	<b>38</b>
A. Immediate and temporary legislative measures.....	41
1.   Amendments to the <i>Indian Act</i> .....	42
2.   Passing a separate act .....	44
3.   Longer term solutions.....	44
<b>APPENDIX A: WITNESSES.....</b>	<b>46</b>
<b>APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING ITS STUDY .....</b>	<b>48</b>



## **FOREWORD**

In the Spring of 2003, when the Committee was asked by the Senate for the Minister of Indian and Northern Affairs to undertake a study of the issue of division of real matrimonial property on reserve, it realized that this was a pressing human rights issue that called for immediate attention. It is unfortunate that several delays prevented the Committee from beginning its study until late June. The testimony heard by the Committee made it very clear that well-being – family lives are at stake.

Aboriginal women living on reserves do not have the same rights as other women in Canada, Aboriginal and non-Aboriginal, living off reserve. They face unfair and unconstitutional discrimination in the exercise of a right which has profound effects on every day life; the right to a fair share of the matrimonial property on the break-up of their marriage or common law relationship.

While for any woman, leaving the family home is very painful, for Aboriginal women on reserve, it all too often means leaving their community and trying to start over in a non-Aboriginal environment. In essence, they face a situation similar to that of a woman who would be forced to leave the country and to rebuild her life in a foreign environment. While other women may go before the courts to have their rights protected, Aboriginal women off reserve do not even have that option with respect to the family home. In addition, even if they theoretically can turn to the courts for their share of the couple's personal property (cash, vehicles, household goods, pension funds, etc.), the Committee has learned that in practice, it is very difficult for Aboriginal women on reserve to have court orders enforced. The Committee heard heart wrenching stories about women simply thrown out of the family home with only the clothes on their backs, women forced to leave the reserve with their children, women who could not see any light at the end of the tunnel and took their own lives.

This situation can no longer be tolerated in Canada. It is morally wrong. It contravenes the equality rights guaranteed to everyone in Canada under the Charter of rights and

freedoms. In the opinion of the Committee, it contravenes the rights guaranteed under section 35 of the Constitution Act of 1982. Furthermore, United Nations treaty bodies have told Canada that it is incompatible with its international obligations.

Aboriginal women have been fighting a long time for the recognition of their rights and immediate action is long overdue. This prompted the Committee to draft an interim report with recommendations to be implemented without delay. However, the Committee is well aware that it has barely scratched the surface of a very complex issue. There are still many witnesses to hear from and many aspects of the issue to study further. In addition, the Committee is aware that the immediate action recommended will still leave a number of Aboriginal women without protection. Thus it is important to understand that the present interim report is only a first step in a study that must continue and will continue.

On behalf of the Committee, I thank the Senate for entrusting us with this important study. I thank the Minister of Indian and Northern Affairs for asking us to assist the government of Canada in its search for solutions.

I also wish to thank Senator Gérald A. Beaudoin, Senator Marisa Ferretti Barth, Senator Thelma Chalifoux, Senator Maria Chaput, Senator Mobina S.B Jaffer, Senator Serge Joyal, Senator Laurier L. Lapierre, Senator Vivienne Poy, and Senator Eileen Rossiter for their participation and contribution to this study.

Finally, I would like to thank our staff whose work made this study possible. Mrs. Carol Hilling, our analyst from the Library of Parliament, has been an exceptional support in these consultations, as well as Mrs. Line Gravel, our clerk.

Shirley Maheu  
Chair

## SUMMARY OF PRELIMINARY RECOMMENDATIONS

The Committee believes that the absence of legislation protecting the rights of Aboriginal women on reserve with respect to their matrimonial property as well as the difficulties they face both in their exercise of the available judicial remedies and in the execution of court orders with respect to personal property are incompatible with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The lack of legal protection of their rights with respect to real matrimonial property is also inconsistent with the provisions of Sub-section 35(4) of the *Constitution Act of 1982*. Consequently, the Committee recommends that the Federal Government adopt as soon as possible adequate measures to end the discrimination endured by First Nations women on reserve with respect to the division of matrimonial property and ensure that they enjoy the same rights as other women in Canada.

1. With respect to immediate action to be taken, the Committee recommends that the *Indian Act* be amended so that provincial/territorial laws with respect to the division of both personal and real matrimonial property can apply. As stated in the present report, this is only a partial solution. The Committee will make further recommendations in its final report as to measures to be implemented so as to avoid the distinctions provided in provincial legislation, *inter alia* those based on marital status.
2. The Committee recommends that the amendments to the *Indian Act* take into account the fact that some First Nations already have measures in place with respect to the division of matrimonial property and that they should be able to continue to follow their own rules so long as they afford protection at least equivalent to that offered by provincial legislation.
3. The Committee recommends that the amendments to the *Indian Act* take into account the rights of children, including their right to continue to live in their community. The Committee will make more precise recommendations in its final report.

4. The Committee recommends that the *Indian Act* be amended so as to recognize a right of occupancy of a residence to protect whose name does not appear on the Certificate of Possession, or when the Certificate of Possession is held by a third party.
5. The Committee recommends that it be made possible to register on-reserve family homes so as to protect the rights of spouses.
6. Inasmuch as access to reserve lands is tied to Indian status and Band membership, the Committee recommends that the *Indian Act* be amended so that not only the women who lost their status prior to 1985, but also their children and their grandchildren may have status and membership, and so that women who lost their membership in the First Nation into which they were born upon marriage would automatically regain it should their marriage break down, should they so wish.
7. With respect to immediate action to be taken, the Committee also recommends that the issue of division matrimonial property be expressly addressed in any self-government negotiations and that specific provisions on this issue be included in any agreement-in-principle and final agreement.
8. For the longer term, the Committee recommends that appropriate funding be given to national, provincial/territorial and regional Aboriginal women's associations so that they can undertake thorough consultations with First Nations women on the issue of division of matrimonial property on reserve. These consultations should be the first step in a larger consultation process with First Nations governments and Band councils with a view to finding permanent solutions which would be culturally sensitive, with the unequivocal understanding that there can be no cultural justification for violations of human rights protected under the Canadian Charter and international law.

## A HARD BED TO LIE IN: MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE

*Great victories come not through ease  
but by fighting valiantly and meeting  
hardships bravely*

### I. Introduction

On 4 June 2003, the Standing Senate Committee on Human Rights was mandated by the Senate to undertake a “study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship and the policy context in which they are situated”. The purpose of the study is to make recommendation as to possible solutions to protect the rights of Aboriginal women on reserve to their share of real matrimonial property. Presently, when their marriage or common law relationship breaks up, **women on reserves do not enjoy the same rights as other women in Canada.** They are left without any protection because the *Indian Act* is silent on this issue, provincial laws cannot apply to the division of real property, and there is no other legislation to fill the gap. Consequently, Aboriginal women on reserves are all too often forced to leave the family home along with their children and even leave the reserve. In addition, even if provincial laws can apply to the division of personal property, in practice, they are of little help to Aboriginal women on reserve.

The Committee began hearings in June 2003 and resumed them in September 2003. This initial series of hearings has enabled the Committee to grasp the scope and complexity both of the differing situations on reserves across Canada and of the possible solutions. It has also enabled the Committee to understand the devastating effects on the lives on Aboriginal women and their children on reserve of a situation that is unacceptable in Canadian society. It is imperative that the federal government act immediately to restore not only the rights of Aboriginal women with respect to matrimonial real property, but also the full exercise of those rights. It is a matter of

compatibility with the Canadian Charter of rights and freedoms, with Canada's international human rights obligations, and it is a matter of honour and dignity. In the words of one witness:

It is incumbent on the committee to bring justice to the lives of all First Nations women who face these devastating barriers to equality as swiftly as possible before more lives are lost or ruined through the despair of having such limited access to human rights in a society that is otherwise a leader in human rights. The situation is simply unacceptable.<sup>1</sup>

The Committee has therefore decided to begin by drafting an interim report with recommendations for immediate action.

The issue of the division of on-reserve matrimonial real property is closely linked to that of land management. Three broad categories of First Nation land can be distinguished: those where land management is regulated entirely by the *Indian Act*; those where a First Nation has assumed control of the reserve's land management by voluntarily adhering to the *First Nations Land Management Act*; and those where a First Nation has concluded an agreement on self-government or a comprehensive land claim agreement that includes provisions for self-government. While the Committee has divided its study along these lines, it should be noted with respect to the first of these categories that some First Nations whose land management is in principle entirely regulated by the *Indian Act* in fact allocate land according to traditional custom, in a manner that at present is outside the control of the Department of Indian Affairs, or according to a hybrid method made up of both custom and the rules of the *Indian Act*.

The Committee's study cannot however be limited to identifying the various problems linked to the management of reserve land. It is already clear, in light of the evidence heard so far, that there are a number of other elements involved that increase the complexity of the issue and especially of the possible solutions.

---

<sup>1</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada).

In a legal context where the allotment of land on a reserve is tied to membership in a First Nation, careful attention must be given to the fact that not all Aboriginal people living on a reserve necessarily have the same status or the same rights under the *Indian Act*.

The paternalistic nature of the *Indian Act* has over the years had very negative effects on the band councils created by the Act, and in general on the position of women living on reserve and their role within the First Nations. Several witnesses stated that the *Indian Act*, passed at a time when women in Canada generally did not enjoy the full exercise of their civil and political rights, imposed a discriminatory regime that in particular put an end to the matriarchal system characteristic of many First Nations.<sup>2</sup>

For all practical purposes, Aboriginal women lost any ability to influence politics on reserves.

What you have now is a population of women who have been excluded from governance, from decision-making, from voting for governance and decision making. The location ticket system, the land holding system created in 1869, even excluded them from land holding.<sup>3</sup>

The Committee learned that Aboriginal women have been trying for some 20 years to find solutions to the discrimination they experience.<sup>4</sup> While nowadays increasing numbers of women are obtaining positions as band councillors and chiefs, their absolute number remains low. Women living on reserve are often not aware of their rights. There has been some progress in this regard in the First Nations that have chosen

---

<sup>2</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada; Pam Paul, National Aboriginal women's Association). Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; Dorothy George, Newfoundland Native Women's Association); Gina Dolphus, Native Women's Association of the North-West Territories) Evidence before the Committee, 6 October 2003 (Bev Jacobs, co-author, *Matrimonial Property on Reserve*). See also W. Cornet and A. Lendor, *Matrimonial Real Property on Reserve*, discussion paper prepared for the Women's Issues and Gender Equality Directorate of the Department of Indian Affairs and Northern Development, 28 November 2002, pp. 10 et seq. Document on line (DIAND web site): [http://wwwainc-inac.gc.ca/pr/pub/matr/index\\_e.html](http://wwwainc-inac.gc.ca/pr/pub/matr/index_e.html).

<sup>3</sup> Evidence before the Committee, 6 October 2003 (Mary Eberts, co-author, "Matrimonial Property on Reserve").

<sup>4</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

to adhere to the *First Nations Land Management Act*, because they must set up a process for consulting the community when it comes to adopting rules regulating the division of family assets. However, according to the information available to the Committee at the time of drafting, only 14 First Nations are subject to the Act<sup>5</sup> at the present time.

Even when they are aware of their rights, women encounter difficulties in seeking legal recourse. Some of them have tried to contest the discriminatory effects of the *Indian Act*, but their financial resources run out before the case is heard.<sup>6</sup> Moreover, even if they could appeal to the courts to obtain their share of matrimonial real property, legal aid is not generally available for questions involving property, because it is presumed that the parties have assets to pay for legal counsel. This can be problematic for women on reserve because, as pointed out by one witness:

Often, the only valuable asset is the family property on reserve, and under the Indian Act there is no clear remedy for seizure or execution of a judgment. Section 29 states that reserve lands are not subject to seizure, and section 89 states that seizure may take place between members.<sup>7</sup>

The problem of family violence was raised a number of times during the hearings. The Committee is aware of the seriousness of this problem and of the fact that it is often the reason why Aboriginal women and their children leave the reserve, for their own safety. As summarized by one of the witnesses who raised this issue:

Other problems are Aboriginal spouses, most often older women who have abusive and addicted spouses who hold the lawful possession to the family home. These women fear for their physical safety and are often advised to leave their homes. At this stage of their life, a lengthy and acrimonious court battle for compensation may not be an option, or advisable for health reasons. Leaving the home may not even be an option in some cases due to the

<sup>5</sup> On 31 March 2003, the Minister of Indian Affairs announced that 17 other First Nations had signed the *Framework Agreement on First Nation Land Management*, the first step toward adhering to the Act.

<sup>6</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor).

<sup>7</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Aboriginal Women's Association).

housing shortage, lack of financial resources, and isolation of Aboriginal communities.<sup>8</sup>

The Committee believes that it is vitally important to introduce structures and measures to protect these women and their children. However, given its mandate, the Committee will not be going into the cause of divorce and the breakdown of common-law relationships on reserves in any detail in this preliminary report.

Other issues raised by the witness are directly linked to the issue of division of matrimonial real property on reserve, but should not have any bearing on the recognition and the legal confirmation of the equality of rights of Aboriginal women in this respect:

- Housing shortages on reserves.
- Unfair and discriminatory housing policies.
- Level of education and linguistic barriers which make access to information even more difficult.
- Lack of social and health services and infrastructures.
- poverty

It became obvious to the Committee that not all First Nations are in the same situation. In addition to demographic, geographic, economic, social and political differences, some First Nations already have measures in place to address issues related to a divorce or the break-up of a common law relationship,<sup>9</sup> while in others the situation may range from total ignorance of women's rights in the event of divorce or the breakdown of a common-law relationship to an active search for solutions that will take children's interests into account<sup>10</sup>, in collaboration with all members of the family and

---

<sup>8</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Aboriginal women's Association)

<sup>9</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Tiffany Smith, Assembly of First Nations). The Committee has asked the AFN to provide further information about this issue. Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Maryilyn Sark, Aboriginal women's Association of Prince Edward Island). Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Irene Morin, Enoch First Nation). Mississauga First Nation (Blind River, Ontario) has indicated to the Committee that its housing policy includes rules pertaining to the use of the family home in the case of a break-down of "a union of two people recognized by law as a partnership". Letter to the Committee.

<sup>10</sup> Several First Nations indicated that the use of the family home is usually retained by the parent who has custody of the children: Chemawawin Cree Nation (Manitoba), letter to the Committee, 15 September

even of the community. Several First Nations have indicated that the absence of clear rules pertaining to the division of matrimonial property in cases of divorce or break-up of common law relationships is a source of difficulties.<sup>11</sup>

These are just some examples of the factors that must be taken into consideration when seeking solutions. While some are questions of fact, others are points of law. Furthermore, any discussion of the issue of the division of on-reserve matrimonial property must be placed in the context of Canada's Constitution, which protects the rights of Aboriginal peoples.

## I. The legal context

### A) The status of reserve land and the applicable law

The situation was summed up as follows by a representative of the Department of Indian Affairs and Northern Development:

Off-reserve, the provincial/territorial government has jurisdiction over matrimonial property, both real and personal. On-reserve, however, jurisdiction in regard to matrimonial property involves interaction between two main heads of power, which are included in the Constitution: one is provincial, section 92(13); the other is federal, section 91(24).<sup>12</sup>

The land on reserves consists of "Lands reserved for the Indians" within the meaning of subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, and it falls under exclusive federal jurisdiction. However, reserves are not federal enclaves. Under section 88 of the *Indian Act*, subject to treaties concluded by First Nations with the Crown, and to federal

---

2003; Heiltsuk First Nation (British Columbia), if the loan given by the Band Council for the construction of the house is not yet repaid in full, letter to the Committee, 2 October 2003; Old Masset Village Council (British Columbia), letter to the Committee, 2 October 2003; Mississauga First Nation (Blind River, Ontario) as long as the children are registered as members of the First Nation, letter to the Committee; Shubenacadie First Nation (Indian Brook, Nova Scotia), e-mail to the Committee.

<sup>11</sup> Chameawatin First Nation, *supra*. Heiltsuk First Nation, *supra*, Kitigan Zibi Anishinabeg (Maniwaki, Québec), letter to the Committee, 16 September 2003; Magnetawan First Nation (Britt, Ontario), letter to the Committee, 17 September 2003.

<sup>12</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sandra Ginnish, Department of Indian Affairs and Northern Development).

laws, “Indians” are subject to all provincial laws of general application, except to the extent that such laws are inconsistent or overlap with the *Indian Act*.

Property and civil rights in a province, a heading which encompasses the bulk of family law matters, including matrimonial property, come under provincial jurisdiction by virtue of subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. As a result, the division of family assets on reserve might appear to be regulated by provincial laws of general application. However, because of the legal status of Indian reserves, a distinction must be made between personal property and real property.

Theoretically, provincial laws apply to the division of personal property in the event of marriage breakdown on a reserve, that is to say assets such as furniture, appliances cars, personal effects, etc. In fact, however, there appear to be at least two levels of difficulty in applying provincial law.

The Committee learned that often, pressure is exercised on women not to go to court:

Every aspect of the lives of the people and the lives of the Indian women, in particular, on reserve is governed by the chief in council, for example social assistance, education and housing. They govern access to any program on reserve. I have had women call me who have tried to protest. They are going into a human rights arena to try to get some fair treatment and they have had their children's education allowance cut off. They do not say, “Well, if you are going to take the human rights route, we are going to take the money.” They say, “You know, we are really having a budget shortfall here and we have to cut some people off. I think maybe your child, who's half-way through the semester, will not have a living allowance and will not have tuition come January.” Not surprisingly, the women back off.<sup>13</sup>

Moreover, even if a woman succeeds in obtaining a court order to stay in the matrimonial home, she may still have difficulty getting it executed. As a result, even

---

<sup>13</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor).

though provincial laws are technically applicable to the division of personal property in the event of marriage breakdown on a reserve, in practice they are of little help to Aboriginal women.

In the event of the breakdown of a common-law relationship, Aboriginal women on reserves may find themselves in the same situation as women living in provinces that do not recognize the same rights to partners in a common-law relationship as they do to wives. A study done in collaboration with the Women's Issues and Gender Equality Directorate of the Department of Indian Affairs and Northern Development has found that on British Columbia reserves, for example, there are likely to be more common-law relationships than marriages.<sup>14</sup> The Committee does not have data on the percentage of common-law relationships on reserves across Canada, and draws no conclusions from the example cited; it is however entirely possible that the same situation exists on reserves in other parts of Canada.

**The issue of the rights of Aboriginal women in a common law relationship is one that the Committee needs to study further. The legal protection of common law spouses seems to vary greatly but provincial legislation with respect to their matrimonial property rights is evolving. This issue will be addressed in the Committee's final report.**

As far as the division of personal property is concerned, then, it would seem that the main problem involves the application of existing laws and the enforcement of court orders on reserve. For married women, and presumably, at least some women in common law relationships, at any event, there is no legislative vacuum.

The situation is quite different when it comes to the division of real property such as the family home. The *Indian Act* and the federal jurisdiction over reserve land are

---

<sup>14</sup> Karen Abbott, *Urban Aboriginal women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime*, published with the authorization of the Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 2003. A majority (52%) of participants responded that they were living common-law.

obstacles to the application of provincial laws concerning the division of matrimonial property, but there is no other legislation that deals with this area. This deprives Aboriginal women living on reserve of any protection of all in the event of divorce or the breakdown of a common-law relationship. In particular, it deprives them of legal means to stay in the family home with their children.

Provincial laws cannot be applied to the division of real property because it affects “Lands reserved for the Indians”, which are a matter of exclusive federal jurisdiction. The Supreme Court’s benchmark decision in this regard, *Derrickson v. Derrickson*<sup>15</sup>, held that the possession of land on reserves and the transfer of a right of possession are governed by the provisions of the *Indian Act* subject to the approval of the Minister of Indian Affairs, in the exercise of the exclusive federal jurisdiction with regard to “Lands reserved for the Indians”. As a result, the courts cannot base themselves on provincial law to order the division of matrimonial real property on reserve. In its decision in *Paul*, handed down the same year<sup>16</sup>, the Supreme Court ruled that the same principles apply to an application under provincial law for interim occupancy of the family home. It should be noted that even if a court could order the division of real property, section 29 of the *Indian Act* provides that reserve land is exempt from seizure.

## B. Land management

### 1. The *Indian Act*

Reserve land is not “owned” in usual meaning of the word: underlying title is held by the Crown. As section 18 of the *Indian Act* says, “Reserves are held by Her Majesty for the use and benefit of the respective bands for which they were set apart.” Aboriginal people can obtain possession of land on which they will be able to erect buildings, and the buildings will belong to them, but they will never have full (fee simple) ownership of the land itself.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> [1986] 1 S.C.R. 285.

<sup>16</sup> *Paul v. Paul*, [1986] 1 S.C.R. 306.

<sup>17</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Irene Morin, Enoch First Nation).

Possession of reserve land is governed by sections 20 to 29 of the *Indian Act*: land is allotted by the Band Council with the approval of the Minister of Indian Affairs, who issues a Certificate of Possession or a Certificate of Occupation.<sup>18</sup> There is no legal reason why women should not hold Certificates of Possession, though historically these were allotted mainly to men. Increasingly women are obtaining them,<sup>19</sup> and increasingly certificates are joint.<sup>20</sup> According to the Department of Indian Affairs, “Of the 40,520-plus reported active Certificates of Possession we currently have, over half, 54 per cent, belong to male possessors; 46 per cent are in the name of the female. As well, many of them are in joint tenancy.”<sup>21</sup> However, a joint certificate is not necessarily very useful in the event of legal recourse, because the Supreme Court has held in the *Derrickson* case that courts cannot intervene to change possession of reserve land established. As stated by a witness: “joint possession by spouses does not assist in family disputes as the court cannot order forced partition due to the lack of provisions for this remedy under the Indian Act.”<sup>22</sup>

Moreover, some witnesses said that in provinces such as British Columbia and Manitoba, Certificates of Possession are no longer being issued even though, in principle, reserve land continues to be managed under the *Indian Act*.<sup>23</sup> It appears that in some cases the distribution of land is entirely at the discretion of the Band Council.

Different categories of land can exist on the same reserve. In addition to those allotted under the *Indian Act*, for example, families can possess traditional lands not allotted by the Band Council. Other factors can come into play. The family home can

---

<sup>18</sup> Section 20 of the *Indian Act*.

<sup>19</sup> This is the case, for instance, for the Première nation huronne-wendat (Wendake, Québec), letter to the Committee and Housing Policy, 10 September 2003, and of Odanak First Nation (Québec), letter to the Committee, 9 September 2003.

<sup>20</sup> Old Masset Village Council (British Columbia) for instance, has informed the Committee that joint certificates of possession were issued (letter to the Committee, 24 September 2003), as well as Odanak First Nation (Quebec), letter to the Committee, 9 September, 2003.

<sup>21</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Kerry Kipping, Acting Director General, Lands and Environment Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development).

<sup>22</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Native Women’s Association).

<sup>23</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Teressa Nahane, British Columbia Native Women’s Society).

belong to the occupants or be leased to them by the Band Council.<sup>24</sup> It can also happen that the Band Council lends the money necessary to build a house and keeps the Certificate of Possession until the loan has been fully repaid.<sup>25</sup> There are thus a number of factors that can affect an Aboriginal woman's ability to retain the family home should her marriage or common-law relationship break down.

## **2. Custom land allotment**

**According to the information provided to the Committee by the Department of Indian Affairs and Northern Development, five Ontario First Nations and two First Nations in Alberta allocate reserve land according to their custom. Thirty-three other First Nations in Ontario, one in Alberta and two in Saskatchewan have a hybrid system which combines Indian Act Certificates of Possession and custom allotment. The Committee has no information about the situation in other provinces and in the Territories at this time.**<sup>26</sup>

A number of witnesses referred to the fact that some First Nations allocate reserve land according to traditional custom, following rules that are usually unwritten.<sup>27</sup> There is no register of which First Nations allot land on their reserve in this way. As a result, although the Committee was told about this method in the evidence that it has heard, it has no exact data on it, and at the time this preliminary report was drafted it had not heard any direct evidence from the First Nations concerned. According to the brief submitted

---

<sup>24</sup> See W. Cornet and A. Lendor, *supra*, pp.48-49.

<sup>25</sup> *Successful Housing in First Nation Communities – A Report on Case Studies*. Daniel J. Brant, Senior Adviser, Special Projects, Socio-Economic Programs and Policies, Department of Indian Affairs and Northern Development, October 2000, p.16. On line: [http://www.aicc-inac.gc.ca/ps/hsg/cih/hs/shf\\_e.pdf](http://www.aicc-inac.gc.ca/ps/hsg/cih/hs/shf_e.pdf).

<sup>26</sup> Letter to the Committee, October 24, 2003 (Rhonda Howes). Custom allotment: Magnetawan Mississauga Band, Moose Deer Point, Temagami and Zhilbaahaasing First Nations (Ontario); Siksika and Blood First Nations (Alberta). CPs and custom allotment: Aundeck-Omnikaning, Betchawana, Dokis, Gerden River, Henvey Inlet, M'Chigeeng, Oneida, Sagamok Anishnawbek, Serpent River, Shawanaga, Shegulandah, Sheshegwaning, Thessalon, Wahnapitae, Wasauksing, Whitefish Lake, Whitefish River First Nations and Wikwemjikkong unceded Indian Reserve (Ontario); Bonaparte, Cowichan, Kisplox, Kwicksutaineuk-qwe-qwa-a-mish (Guilford Island), Moricetown, Nak'azdli, Neskonlith, North Thompson, Opetchesaht, Panelakut, Skeetchestn, Spallumcheen, Squamish, Tsawataineuk, and Whispering Pines First Nations (British Columbia); Samson First Nation (Alberta); Beardy's and Okemasis and Sturgeon Lake First Nations (Saskatchewan).

<sup>27</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Elizabeth Fleming, Provincial Council of Women of Manitoba).

by the Provincial Council of Women of Manitoba, most First Nations in that province use custom land allotment on their reserves.<sup>28</sup> According to the Department of Indian Affairs, it is not known exactly how these First Nations allot land.<sup>29</sup> One witness said that in some cases land is distributed on the basis of a system combining Certificates of Possession with traditional custom.<sup>30</sup>

This method of allotting reserve land is not recognized by the Department of Indian Affairs and creates no legal interest in the land. The fact that land allotted according to custom confers no legal rights on the person who occupies it was confirmed by the Supreme Court of British Columbia in *Lower Nicola Indian Band*.<sup>31</sup> The Court did however add that the Band Council has a fiduciary duty toward all band members, which requires that decisions on land usage must be in the best interests of all members. An equitable procedure must be set up that takes diverging interests into account.<sup>32</sup>

A number of witnesses voiced concern over custom land allotment, which can sometimes, it appears, be used by Band Councils as a pretext for flouting the provisions of the *Indian Act* and retaining wide discretion on deciding who can occupy reserve land; this can lead to abuses:

If a chief and council want your custom land allotment, he has merely to pass a band council resolution to give it to themselves. If the chief wants your custom land, he just has to describe your land and pass a band council resolution, register it with the minister and the minister will recognize his title. There are many native people who are fighting their own chief and council who have taken away their custom land allotments. Because the chief and council is a delegated government they know that your custom land

---

<sup>28</sup> Brief, p.4.

<sup>29</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Kerry Kipping, Acting Director General, Lands and Environment Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development).

<sup>30</sup> Indigenous Bar Association, brief, p.5.

<sup>31</sup> *Lower Nicola Indian Band v. Trans-Canada Displays Ltd.*, [2000] 4 Canadian Native Law Reporter 185, 2000 BCSC 1209 (B.C.S.C.).

<sup>32</sup> See in particular W. Cornet and A. Lendor, *supra*, pp.28-30.

allotment is worth nothing in court. If it is worth nothing in court, it is not worth anything anywhere.<sup>33</sup>

### **3. The *First Nations Land Management Act***

In February 1996, the government of Canada and 13 First Nations in British Columbia<sup>34</sup>, Alberta<sup>35</sup>, Saskatchewan<sup>36</sup>, Manitoba<sup>37</sup>, and Ontario<sup>38</sup> signed the *Framework Agreement on First Nation Land Management*. A fourteenth First Nation from New Brunswick signed the Agreement two years later.<sup>39</sup> Under the terms of the Framework Agreement, the First Nations can choose not to be subject to the *Indian Act*'s provisions on management of reserve land, but rather can establish their own systems and draw up their own codes. In March 2003, the Minister of Indian Affairs announced that 17 other First Nations had signed the Framework Agreement.<sup>40</sup>

The Framework Agreement was ratified and implemented by the *First Nations Land Management Act*<sup>41</sup> in June 1999. The Act in no way changes the legal status of reserve land, whose underlying title remains vested in the Crown, but it does transfer management of those lands to the First Nations by empowering them to replace the provisions of the *Indian Act* with their own systems, on terms and conditions set out in the Act. In particular the new Act replaces sections 20 and 22 to 28 of the *Indian Act*.

The First Nations concerned must adopt a land code, which in addition to general rules and procedures applicable to the use and occupancy of the reserve's land must contain provisions concerning a "community consultation process for the development of

---

<sup>33</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Teressa Nahane, British Columbia's Native Women Society). Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor, Irene Morin).

<sup>34</sup> Westbank, Musqueam, Lheidli T'enneh, N'Quatqua and Squamish.

<sup>35</sup> Siksika First Nation.

<sup>36</sup> Muskoday, Cowessess.

<sup>37</sup> Opaskwayak Cree First Nation.

<sup>38</sup> Nipissing, Mississaugas of Scugog Island, Chippewas of Georgina Island, Chippewas of Mnjikaning.

<sup>39</sup> Saint Mary's.

<sup>40</sup> In British Columbia, the Beecher Bay, Tsawout, Songhees, Pavilion, Burrard, Sliammon, Kitselas and Skeetchesn; in Saskatchewan, the Kinistin and Whitecap Dakota Sioux; in Ontario, the Garden River, Mississauga, Whitefish Lake, Dokis, Kettle and Stony Point; and Moose Deer Point; and in New Brunswick, the Kingsclear First Nation.

<sup>41</sup> S.C. 1999, c. 24.

general rules and procedures respecting, in cases of breakdown of marriage, the use, occupation and possession of first nation land and the division of interests in first nation land".<sup>42</sup> These rules must be adopted within 12 months of the coming into force of the land code<sup>43</sup> and under the terms of the Framework Agreement they must not discriminate on the basis of sex.<sup>44</sup> However, the *First Nations Land Management Act* does not define the term "marriage"; as a result, it is not certain whether common-law relationships are included.

The Act was described by a number of witnesses as a step in the right direction, insofar as it requires the introduction of written rules.<sup>45</sup> It appears, however, that only eight of the 14 First Nations subject to the *First Nations Land Management Act* have adopted land codes, and that only four of them have adopted rules on matrimonial property.<sup>46</sup>

#### **4. Agreements on self-government**

The Committee has not yet heard evidence on the question of matrimonial property on First Nations land that have a self-government agreement, or a land claim agreement containing provisions regarding the lawmaking powers of the First Nation concerned. It has asked the Department of Indian Affairs to identify the agreements that contain such provisions.<sup>47</sup> In the meantime, for purposes of this preliminary report, the Committee studied the discussion paper prepared by the Women's Issues and Gender Equality Directorate of the Department of Indian Affairs.<sup>48</sup> It also studied the Nisga'a treaty and summarily reviewed recent agreements and agreements-in-principle to determine whether they contain provisions on matrimonial property.

---

<sup>42</sup> *First Nations Land Management Act*, para. 6(1)f.

<sup>43</sup> *Id.*, section 17.

<sup>44</sup> *Framework Agreement on First Nation Land Management*, art. 5.4.

<sup>45</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Aboriginal women's Association); 29 September 2003 (Irene Morin).

<sup>46</sup> Mississaugas of Scugog Island, Muskoday First Nation, Georgina Island First Nation and Lheidli T'enneh First Nation.

<sup>47</sup> Transcripts of Proceedings, 15 September 2003.

<sup>48</sup> W. Cornet and A. Lendor, *supra*.

According to the departmental discussion paper, not all self-government agreements contain specific provisions on matrimonial property, although in all cases land management would be assumed by the First Nation.<sup>49</sup> “It appears that where self-government agreements recognize First Nation jurisdiction over reserve land or settlement land, the ability to make laws with respect to matrimonial real property is presumed. Sectoral self-government agreements (agreements that deal with specific subject matters such as education alone) do not deal with real or personal property at all, including matrimonial property.”<sup>50</sup>

Apart from the Meadowlake (Saskatchewan) First Nation Agreement-in-Principle mentioned in the discussion paper<sup>51</sup>, which gives this First Nation lawmaking authority over the division of the assets of married or common law couples, the Nisga'a Final Agreement is at the time of writing the only one of which the Committee is aware that deals with the issue, not directly since it does not contain any express provision on that subject, but through the application of provincial laws in the absence of Nisga'a law. The summary review of recent agreements did not reveal any express provisions concerning the division of matrimonial property.

This part of the Committee's study is not yet complete. According to the departmental document quoted above, “The Aboriginal Self-Government policy adopted by the federal government in 1995 includes lawmaking authority over ‘marriage’, and over property rights on reserve, among subjects that may be included in a self-government agreement. ‘Divorce’ is one of several areas identified as an area that would remain primarily with the federal government but also where the federal government is willing to negotiate some measure of Aboriginal authority or jurisdiction. Under this policy, federal divorce legislation would prevail in the event of a conflict with First Nation divorce legislation.”

---

<sup>49</sup> *Id.*, pp.58-61.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>51</sup> *Id.*, p.61.

The Committee notes that the federal policy on self-government calls for the application of the Charter:

The Government is committed to the principle that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should bind all governments in Canada, so that Aboriginal peoples and non-Aboriginal Canadians alike may continue to enjoy equally the rights and freedoms guaranteed by the Charter. Self-government agreements, including treaties, will, therefore, have to provide that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies to Aboriginal governments and institutions in relation to all matters within their respective jurisdictions and authorities.<sup>52</sup>

The Committee believes that in addition, the issue of division of matrimonial property must, starting now, be explicitly dealt with in the framework of any negotiation on self-government, and specific provisions in this regard must be included in any agreement-in-principle or final agreement. In this regard, the Committee supports the recommendation made by the Native Women's Association of Canada:

NWAC recommends that self-government agreements continue to be negotiated on the understanding that Charter rights, such as the equality provision, continue to apply to First Nations under self-government regimes. This requirement must lead to the formal inclusion of matrimonial property rights in the development of self-government agreements.<sup>53</sup>

### C. Constitutional provisions

The Committee believes that the absence of legislative provisions protecting the rights of Aboriginal women on reserves to a fair share of matrimonial property is inconsistent with section 15 of the Canadian Charter. According to officials of the Department of Indian Affairs, while the *Indian Act* was amended in 1985 to ensure the consistency of its provisions with the Charter, it would appear that the question of on-

<sup>52</sup> *The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government..* On line: [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html)

<sup>53</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003.

reserve matrimonial property was not dealt with at that time, given the absence of any provisions in the Act governing this matter.<sup>54</sup>

However, the search for solutions to rectify this inconsistency must also take into account other constitutional provisions concerning Aboriginal peoples in Canada. Section 25 of the Charter provides that the Charter may not be construed or applied in such a way “as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada”. This includes the rights protected under subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*. Self-government has been recognized by the government of Canada as a constitutional right of the Aboriginal peoples.<sup>55</sup> It could be argued that the imposition of rules regarding division of matrimonial property, whether by stand-alone federal legislation, or by an amendment to the *Indian Act* imposing such a duty on band councils or providing for the application of provincial laws, would contravene the right of self-government.

The aboriginal rights protected by section 35 are not however absolute. As noted by the Supreme Court of Canada on the very first occasion that it had to interpret subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, “Federal legislative powers continue, including, of course, the right to legislate with respect to Indians pursuant to s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.<sup>56</sup> These legislative powers are limited, in that the government is obliged to justify any restrictions on the constitutional rights of Aboriginal peoples.

While the government must justify any law that would infringe a right protected by subsection 35(1), infringement itself must be proven: is the limitation unreasonable? Does the regulation impose undue hardship?<sup>57</sup> If infringement is proven, the government’s action can still be justified if there is a valid legislative objective and if it is

---

<sup>54</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sandra Ginnish).

<sup>55</sup> Federal Policy Guide. *The Government of Canada’s Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Self-Government*, document of the Department of Indian Affairs and Northern Development, 1995. On-line document: [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html).

<sup>56</sup> *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, p.1109.

<sup>57</sup> *Id.*, p.1112.

consistent with the government's responsibility to Canada's Aboriginal peoples.<sup>58</sup> The question must further be put, has there been as little infringement as possible in order to effect the desired result?<sup>59</sup>

Subsection 35(4), which was added to the *Constitution Act, 1982* at the express request of Aboriginal women in 1983<sup>60</sup>, states: "Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons." Some witnesses raised the possibility that a right to reserve land might be an aboriginal right within the meaning of subsection 35(1) of the Act. The jurisprudence of the Supreme Court of Canada tells us that an interest in reserve land is of the same nature as an interest in land held pursuant to an aboriginal title, recognized as an aboriginal right within the meaning of section 35(1).<sup>61</sup> **In the opinion of the Committee, the right to live in a reserve is an interest in reserve land that must be guaranteed equally to Aboriginal men and Aboriginal women.**

#### D. The Crown's fiduciary responsibility

In *Sparrow*, the Supreme Court of Canada confirmed that the provisions of subsection 35(1), and in particular the expression "recognized and affirmed", embody the government's responsibility to act as a trustee for the Aboriginal peoples. The Court identified the following general guiding principle for interpreting subsection 35(1): "The Government has the responsibility to act in a fiduciary capacity with respect to aboriginal peoples. The relationship between the Government and aborigines is trust-like, rather than adversarial, and contemporary recognition and affirmation of aboriginal rights must be defined in light of this historic relationship."<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> *Id.*, p.1114.

<sup>59</sup> *Id.*, p.1119.

<sup>60</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor). See also Renée Dupuis, *Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien* (Carswell, 1999), pp.1119-1121.

<sup>61</sup> *Guerin v The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335. *Delgamuukw v. British Columbia* [1997] 3 S.C.R. 1010.

<sup>62</sup> *R. v. Sparrow*, *supra*, p.1108.

In *Guérin* (1984)<sup>63</sup>, the Court ruled that the Crown has a fiduciary duty to Aboriginal peoples with regard to their land, a duty based on both “the *sui generis* nature of Indian title, and the historic powers and responsibility assumed by the Crown”, and that this duty is legal in nature.<sup>64</sup>

More recently, in *Wewaykum*, the Court stated, “The content of the Crown’s fiduciary duty towards aboriginal peoples varies with the nature and importance of the interest sought to be protected. It does not provide a general indemnity.”<sup>65</sup>

The full scope of the fiduciary duty remains to be determined. According to the Supreme Court, it does not apply to all aspects of Crown’s relations with Aboriginal peoples.<sup>66</sup>

However this may be, as long as the Crown, through the Department of Indian Affairs, controls the management of reserve land and in so doing allows a system that discriminates against women to endure, the honour of the Crown is at issue:

As long as there is section 91.24, the federal government has the ultimate responsibility and fiduciary duty to make sure that we are not raped, killed and thrown off the reserves, unless it is allowed to happen to all of the other women in Canada, too.<sup>67</sup>

## E. International law

The absence of legislative provisions protecting the right of Aboriginal women living on reserves to their share of family assets is inconsistent with Canada’s international obligations, according to the United Nations’ Committees on Human Rights,

---

<sup>63</sup> *Guérin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335. Cited in *R. v. Sparrow*, p.1108.

<sup>64</sup> R. Dupuis, *supra*, p.148.

<sup>65</sup> *Wewaykum Indian Band v. Canada*, [2002] S.C.R. 79, para. 86.

<sup>66</sup> *Id.*, para. 81. Evidence before the Committee, 6 October 2003 (Mary Eberts).

<sup>67</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor).

Economic, Social and Cultural Rights, the Elimination of Racial Discrimination, and the Elimination of Discrimination against Women.<sup>68</sup>

Canada is a party to the *International Covenant on Civil and Political Rights*. As such, it has a duty to guarantee the equal right of men and women to enjoy all the civil and political rights set out in the Covenant. The UN Human Rights Committee makes this very clear in its General Comment on article 3 of the Covenant, “Equality of Rights between Men and Women”:

States parties are responsible for ensuring the equal enjoyment of rights without any discrimination. Articles 2 and 3 mandate States parties to take all steps necessary, including the prohibition of discrimination on the ground of sex, to put an end to discriminatory actions both in the public and the private sector which impair the equal enjoyment of rights.<sup>69</sup>

Paragraph 4 of the Covenant’s article 23 requires states that are parties to the Covenant to guarantee spouses’ equality of rights during marriage and in the event of divorce:

States are required to treat men and women equally in regard to marriage in accordance with article 23, which has been elaborated further by General Comment 19 (1990). [...] To fulfill their obligations under article 23, paragraph 4, States must ensure that the matrimonial regime contains equal rights and obligations for both spouses, with regard to the custody and care of children, the children’s religious and moral education, the capacity to transmit to children the parent’s nationality, and the ownership or administration of property, whether common property or property in the sole ownership of either spouse. **States should review their legislation to ensure that married women have equal rights in regard to the ownership and administration of such property, where necessary.**<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Femmes autochtones du Québec, brief presented 22 September 2003, pp.4-6.

<sup>69</sup> *Equality of Rights between Men and Women (Art. 2)*, 29 March 2002, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, CCPR, General Comment 28, para. 3.

<sup>70</sup> *Id.*, paras. 23 and 25 (emphasis added).

The Committee's General Comment deals explicitly with equality of rights in the division of family assets:

States must also ensure equality in regard to the dissolution of marriage, which excludes the possibility of repudiation. The grounds for divorce and annulment should be the same for men and women, **as well as decisions with regard to property distribution**, alimony and the custody of children.<sup>71</sup>

The Committee stresses that women who are not legally married are also entitled to equal treatment.<sup>72</sup> The duty to protect the quality of spouses' rights during a marriage and at the time of its dissolution is discussed as well in the Human Rights Committee's General Comment on non-discrimination which describes it as a positive duty:

The Committee wishes to draw the attention of States parties to the fact that the Covenant sometimes expressly requires them to take measures to guarantee the equality of rights of the persons concerned. For example, article 23, paragraph 4, stipulates that States parties shall take appropriate steps to ensure equality of rights as well as responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. Such steps may take the form of legislative, administrative or other measures, but it is a positive duty of States parties to make certain that spouses have equal rights as required by the Covenant.<sup>73</sup>

The lack of legislative provisions protecting the rights of on-reserve Aboriginal women should their marriages or common-law relationships break down is thus inconsistent with Canada's obligations under the *International Covenant on Civil and Political Rights*.

The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights also made some very specific recommendations on this subject in its third periodic report on Canada:

---

<sup>71</sup> *Id.*, para. 26 (emphasis added).

<sup>72</sup> *Id.*, para. 27.

<sup>73</sup> *Non-discrimination*, General Comment 18, 10 November 1989, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI/GEN/1/Rev.5, 26 April 2001, p.134.

29. The Committee notes that Aboriginal women living on reserves do not enjoy the same right as women living off reserves to an equal share of matrimonial property at the time of marriage breakdown.

[...]

47. The Committee calls upon the State party, in consultation with the communities concerned, to address the situation described in paragraph 29 with a view to ensuring full respect for human rights.<sup>74</sup>

Article 16 of the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* requires the states that are party to the Convention to “take all appropriate measures to ... ensure, on a basis of equality of men and women, the same rights and responsibilities during marriage and at its dissolution”. The UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women has stipulated that “women living in [common-law] relationships should have their equality of status with men both in family life and in the division of income and assets protected by law.”<sup>75</sup>

Canada submits periodic reports to this Committee, and at the conclusion of the study of the most recent periodic report, the Committee said that it was very concerned about the continuing discrimination faced by Aboriginal women. It also reproved Canada for not having dealt with the question of on-reserve matrimonial property in Bill C-7 (First Nations governance), and pointed out that several situations, including that of on-reserve matrimonial property, were inconsistent with the terms of the Convention.<sup>76</sup> The Committee called on Canada to step up its efforts to eliminate all forms of discrimination, whether *de jure* or *de facto*, against Aboriginal women in Canadian society generally as well as in their home communities.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada*, 10 December 1998, E/C.12/1/Add.31.

<sup>75</sup> *Equality in Marriage and Family Relationships*, General Recommendation 21 (1994), para. 18, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI/GEN/1/Rev.5, 26 April 2001, p.228.

<sup>76</sup> Draft Report, *Consideration of Reports of States Parties: Canada*, CEDAW/C/2003/1/CRP.3/Add.5/Rev.1, 31 January 2003, para. 37.

<sup>77</sup> *Id.* para. 38.

Witnesses pointed out that the lack of legislative provisions is also having negative consequences on children, which is contrary to the *Convention on the Rights of the Child* and particularly its article 30.

What about the children affected by the breakdown of a marriage? Are these children afraid or stressed? As with any breakdown in any relationship, there are always difficult decisions to be made regarding the children. What happens to these children who must leave the family home and, in some cases, the only community they have known? Are children aware of how their lives will be affected by the breakdown of their parents' relationships? I believe that children today are smarter and much more aware of the life situations and the effects that some of them will have on them personally. Some children are very smart and sensitive at an early age, but definitely by the age of five, most children are aware of what is happening around them and the possible consequences upon their lives.<sup>78</sup>

Article 30 stipulates: "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language."

When children are forced to leave the reserve with their mother because she has had to leave the family home (to which she has no rights in the event of divorce or the breakdown of a common-law relationship) and cannot obtain other housing on the reserve, they are deprived of their right to participate in their community's cultural life. In addition, the situation amounts to making them suffer the same discrimination as their mother, which is contrary to the provisions of article 2 of the Convention.

It therefore appears that Canada is not living up to its international obligations with respect to Aboriginal women and children living on reserves.

---

<sup>78</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Dorothy George, Newfoundland Native Women's Association).

## **II. Related problems raised by witnesses**

Witnesses raised a number of problems, the importance of which the Committee does not wish to minimize, especially as they have direct consequences on the exercise of Aboriginal women's rights on reserve. However, none of these problems should affect the recognition and protection in law of the rights of these women and their children to matrimonial property. The problems are included in this preliminary report with a view to a more in-depth study on implementing those rights, which must be recognized.

### **A. Housing shortages and unfair housing policies**

A number of witnesses pointed to the shortage of on-reserve housing as one of the factors forcing women to leave the reserve in the event of a marriage or relationship breakdown. The Department of Indian Affairs also said that certain housing policies were unfair. For example, in some First Nations a woman who must leave the family home in the event of divorce may be unable to obtain other accommodation, because of a policy under which only one house is allocated per family. The Department's representatives said that a study was underway and that they hoped a report would be available towards the middle of November.<sup>79</sup> The Provincial Council of Women of Manitoba said in its brief that housing policies were not always written down, which leaves band councils with a wide margin of manoeuvre:

We are finding that our housing allocation on a number of reserves is decided and implemented solely by chief and council. Housing policy that would guide the allocation of housing and a set of criteria for tenancy agreements are not always written down, approved by or even shared with all band members. A band election can mean a change in chief and council and a change in housing policy overnight. There is, therefore, nothing to hang your hat on in respect of a housing policy where no governance is in place. It becomes arbitrary and political.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sandra Ginnish, DIAND).

<sup>80</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Elizabeth Flemimg, Provincial Council of Women, Manitoba).

The British Columbia Native Women's Society, however, suggested that the Committee not accord too much importance to the question of on-reserve housing shortages in the context of its study: this is a reality that should not affect the matrimonial rights of Aboriginal women living on reserve.<sup>81</sup>

The Committee agrees that while the shortage of housing may have a direct effect on the chances of women forced to leave the family home finding new on-reserve accommodation, it should have no bearing on the legal recognition and protection of women's rights to their share of matrimonial property.

## B. Band membership

Representatives of the Department of Indian Affairs drew the Committee's attention to the possible differences in status, under the *Indian Act*, of individuals living on reserve: members of the same family may not have the same rights, in terms of either status or membership. This has consequences for the division of family assets.<sup>82</sup> Witnesses also raised this issue:

I was a teenage bride and I got married properly. We fell under Bill C-31 at that time. My children have status, but my grandchildren are nothing. It is very sad to say that.<sup>83</sup>

Some Indian women lost their status when they married non-Indian men prior to 1985. They were able to regain their status when the *Indian Act* was amended, and to pass status onto their children. However, many of these women still face difficulty in being reinstated as Band members while others are unable to regain the property they would have inherited from their parents had they not lost their Indian status prior to 1985.<sup>84</sup> In addition, if these women had only one parent who was an "Indian" within the meaning of the Act, their children cannot pass status onto their own children if they too

---

<sup>81</sup> Brief, p.13.

<sup>82</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sandra Ginnish, DIAND).

<sup>83</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Dorris Peters, British Columbia's Native Women Society).

<sup>84</sup> Wendy Lockhart-Lunberg, Brief submitted to the Committee, October 15, 2003.

marry non-Aboriginals. Children who do not have Indian status may find themselves refused membership in their First Nation. This situation is a concern to the UN Human Rights Committee, which recommended that Canada take steps to deal with it:

The Committee is concerned about ongoing discrimination against Aboriginal women. Following the adoption of the Committee's views in the Lovelace case in July 1981, amendments were introduced to the *Indian Act* in 1985. Although the Indian status of women who had lost status because of marriage was reinstated, this amendment affects only the woman and her children, not subsequent generations, which may still be denied membership in the community. The Committee recommends that these issues be addressed by the State party.<sup>85</sup>

The so-called “second-generation cut-off” is the reason why Aboriginal women who have children outside marriage must name the father, so that the Department can assess any application to register the child on the Indian Register, as some witnesses pointed out.

The UN Committee for the Elimination of Racial Discrimination has looked into this issue, and formulated the following recommendations in its study of Canada’s 13th and 14th periodic reports:

The Committee is concerned that some aspects of the *Indian Act* may not be in conformity with rights protected under article 5 of the Convention, in particular the right to marry and to choose one’s spouse, the right to own property and the right to inherit, with a specific impact on Aboriginal women and children. The Committee recommends that the State party examine those aspects, in consultation with Aboriginal peoples, and provide appropriate information on this matter in its next periodic report.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada*, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add.105, para. 19. Available on line at the Department of Canadian Heritage web site: [http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/iccpr/session65\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/iccpr/session65_e.cfm).

<sup>86</sup> *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Canada*, 11 November 2002, A/57/18, paras. 315-343 (Concluding Observations/Comments), para. 332.

A number of witnesses recommended that the *Indian Act* be amended to eliminate the second-generation cut-off.<sup>87</sup> Such a step seems indicated if Canada is to live up to its international obligations.

Witnesses also raised the problem of the impossibility, for women who marry a member of a different First Nation from their own, of getting entered on the list of band members. These women cannot acquire rights to land on a reserve where they are not members.<sup>88</sup> As a representative of the Department of Indian Affairs confirmed, “There are no certificates of possession allocated to non-band members or persons who are not members of that band.”<sup>89</sup>

Witnesses indicated that the problem is even more acute for women who have had to renounce membership in their First Nation of birth in order to become members of their spouse’s First Nation, and who then lose their new membership through divorce.<sup>90</sup>

Witnesses have recommended that the *Indian Act* be amended so that women who on marriage lost their membership in the First Nation into which they were born would automatically regain it should their marriage break down.<sup>91</sup> The Committee supports this suggestion and recommends that it be implemented.

### C. Lack of information

As noted in the introduction to this report, women living on reserve are often not aware of their rights. While they may be more aware of them in the First Nations that

---

<sup>87</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal women’s Society).

<sup>88</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Kerry Kipping, Sandra Ginnish, Department of Indian Affairs and Northern Development; Pam Paul, National Native Women’s Association); 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; Dorothy George, Newfoundland Native Women’s Association; JoAnne Ahenakew, Alberta Native Women’s Society).

<sup>89</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Kerry Kipping).

<sup>90</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal women’s Society); 29 September 2003 (Irene Morin).

<sup>91</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

have chosen to adhere to the *First Nations Land Management Act*, there are currently only 14 First Nations that have done so, out of more than 630.

Some witnesses recommended that intensive training in equality law be offered in the local communities.<sup>92</sup> While the publication of the Department's brochure, *After Marriage Breakdown: Information on the On-reserve Matrimonial Home*, is seen as a step in the right direction, it might be useful to distribute information of a less technical kind.<sup>93</sup>

#### **D. Difficulties with legal recourse**

As noted above, several witnesses said that Aboriginal women on reserve can experience a variety of difficulties in exercising legal recourse. These difficulties range from the inaccessibility of legal aid, lack of funds to see the case through the courts and intimidation and reprisals within their own community.<sup>94</sup>

Recognition of rights loses all meaning if the supposed beneficiaries of the rights are unable to assert them before the courts when necessary. Measures must be introduced to ensure that recognized rights can indeed be enforced.

#### **E. Custom land allotment**

Witnesses indicated that there is no control over custom land allotment. At this stage of its study, as noted earlier, the Committee has very little information about this method of distributing land. It is however emerging from the evidence that even members of First Nations may not know the rules followed in custom allotment, and this can result in abuses.

As pointed out by the British Columbia Native Women's Society, custom land allotment is not part of the existing legal regime for the possession and occupancy of

<sup>92</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Larry Chartrand, Indigenous Bar Association).

<sup>93</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Elizabeth Fleming).

<sup>94</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Elizabeth Fleming); 29 September 2003 (Sharon McIvor).

reserve land, and should not influence the way in which Canada structures a legal regime governing family assets.

Nevertheless, it is essential that custom land allocation be made transparent. Some witnesses suggested that the First Nations that allot land in this way could enter such allotments in a registry, held by a central agency<sup>95</sup>, but for this to be possible these First Nations would have to be identified. The information provided to the Committee by the Department of Indian Affairs and Northern Development only identifies First Nations in three provinces. This issue will be the object of further study.

#### **F. Application of the Charter to Aboriginal governments**

Within the framework of negotiating agreements on self-government, the First Nations are accepting the application of the Charter. Others argue, however, that the Charter applies only to the federal and provincial governments and not to Band councils.<sup>96</sup>

As various witnesses pointed out, everyone in Canada should be able to count on the Charter's protection.<sup>97</sup> While section 25 of the Charter provides that it "shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights", the right of self-government must not be construed so as to authorize discrimination against Aboriginal women living on reserve. Such a construction would be incompatible with Canada's international obligations and the honour of the Crown. As stated by one witness:

The Government of Canada is bound by the Constitution and by its international obligations. It cannot, under any circumstances, create enclaves within its borders where it allows daily violations of human rights. On the

<sup>95</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Nancy Sandy, Indigenous Bar Association); 22 September (Elizabeth Fleming).

<sup>96</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Larry Chartrand, Indigenous Bar Association). Note that the term "Band council" is used in reference to First Nations without self-government agreements.

<sup>97</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada); 22 September 2003 (Teressa Nahane, British Columbia Native Women's Society).

contrary, it must act to protect the rights of each and everyone within its borders, including Aboriginal women.<sup>98</sup>

**The Committee also believes that Band Councils and Aboriginal governments must respect the provisions of Subsection 35(4) of the *Constitution Act, 1982*.<sup>99</sup>** These provisions guarantee the aboriginal and treaty rights in subsection 35(1) “equally to male and female persons”. As noted above, insofar as the Indian interest in reserve land is, according to the Supreme Court, of the same nature as in aboriginal title land<sup>100</sup>, it should be guaranteed equally to men and women on reserve. As one witness pointed out<sup>101</sup>, the provisions of subsection 35(4) have been accepted by Aboriginal leaders. They must now comply with them.

### **III. Possible solutions**

Recommendations have been made in the past, most notably by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which concluded that the First Nations had inherent jurisdiction over marriage and matrimonial property. The Commission also noted that many of the women who testified before it wanted residency rules to be reviewed in order to prevent injustice towards any particular group.<sup>102</sup>

In a report published in the fall of 1991, the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba recommended that the *Indian Act* be amended to provide for the equitable division of on-reserve matrimonial real property in the event of divorce.<sup>103</sup>

The Committee considers that no one immediate solution could rectify the situation to everyone’s satisfaction. However, immediate action is imperative. The

---

<sup>98</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec). Translation.

<sup>99</sup> The terms “Band Councils” applies to reserves under the *Indian Act*, but not to First Nations that have a self-government agreement.

<sup>100</sup> *Guérin v. The Queen, supra; Delgamuukw v. British Columbia, supra.*

<sup>101</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Larry Chartrand, Indigenous Bar Association).

<sup>102</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sandra Ginnish, DIAND).

<sup>103</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

urgency of remedial action was stressed repeatedly by the witnesses and the following excerpt is a sad reminder of the devastating effects on the lives of Aboriginal women on reserve of a situation we simply cannot allow to go on any longer:

NWAC takes the position that effective remedies to address a lack of matrimonial property rights regimes on reserves must be implemented in all communities immediately, even if this is before the realization of self-government and even if this means legislative reform, due to the severity of its impacts on the lives of First Nations women and their children. This impact is captured in the following account.

An Aboriginal woman committed suicide earlier this year after the authorities apprehended her children. The woman, who had five children, was forced to leave her reserve due to a chronic housing shortage. However, she could not find affordable housing off the reserve. Due to her financial situation she was forced to live in a rundown boarding house with five children. She sought assistance from the authorities to seek affordable housing for her and her children. The authorities responded by apprehending her children. At that point, the woman, sadly, lost all hope and took her life.<sup>104</sup>

As suggested by a number of witnesses, it would be appropriate to envisage the introduction, as rapidly as possible, of interim measures that would remain in force until definitive solutions could be found with the full collaboration of the First Nations, as recommended by the Assembly of First Nations.<sup>105</sup>

The witnesses were divided on the issue of jurisdiction over matrimonial property. Should it rest with the band councils or should the federal government legislate in this regard? The Committee considers that such jurisdiction should ultimately be exercised by the First Nations. However, not all First Nations are at the same stage in negotiating self-government, and many of them have not yet begun such negotiations. In the short

---

<sup>104</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada).

<sup>105</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Tiffany Smith, Roger Jones, Assembly of First Nations).

term, therefore, the federal government must act and legislate to resolve this issue. One witness stated that:

Without disrespecting the autonomy and the wholeness of the Aboriginal communities, looking for an interim solution is a course of action worth looking at, either through installing some machinery in the Indian Act itself or through adoption perhaps simply of provincial property law in the interim. However, as an interim solution, it should have a time limit on it. It should have a sunset, so that the presence of an interim solution does not relieve the federal government of the obligation, seriously, to be at the tables.<sup>106</sup>

The Committee agrees and recommends immediate action to implement an interim solution.

One witness expressed the view that band councils could use their by-law powers under section 81(1)(p.1) of the *Indian Act*, dealing with the residence of band members.<sup>107</sup> This possibility merits further study.

The Committee has also made note of the recommendation of the Assembly of First Nations to the effect that there could be solutions other than legislation that would merit being explored with the First Nations.<sup>108</sup> While the search for solutions must not be limited to the legislative area, the situation is urgent for First Nations women living on reserve, and steps must be taken as promptly as possible. This is why the Committee is recommending temporary legislative measures. They should not be an obstacle to seeking long-term solutions which could take some different form.

The Committee is aware that some First Nations have already started introducing measures for the use and occupancy of the family home in the event of the breakdown of

---

<sup>106</sup> Evidence before the Committee, 6 October 2003 (Mary Eberts).

<sup>107</sup> Evidence before the Committee, 29 September 2003 (Sharon McIvor).

<sup>108</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Roger Jones, Assembly of First Nations).

a marriage or common-law relationship.<sup>109</sup> Any proposed legislative measure should provide that First Nations may adopt their own rules, as long as they meet minimum standards such as those of current provincial and territorial legislation.

#### A. Immediate and temporary legislative measures

Two types of legislative measure are possible: amending the *Indian Act*, which is the solution preferred by a number of witnesses, or passing a new act. The witnesses heard by the Committee made a number of recommendations, while pointing out that broader consultation was needed and that Aboriginal organizations would require adequate funding if they were to undertake such consultations.

The Committee realizes that some people will argue that either of these approaches would infringe on First Nations' inherent right of self-government and, as noted above, they would argue that self-government is protected under section 35(1) of the *Constitution Act of 1982*. According to the criteria established by the Supreme Court of Canada, the exercise of the federal legislative power with regard to "Indians and Lands reserved for the Indians" must be justifiable according to the criteria defined by the Court when it infringes constitutionally protected rights. One of these is consultation with the First Nations. Given their numbers, this consultation will be a lengthy process, and if nothing is done in the interim Aboriginal women on reserve will continue to suffer discrimination, contrary to the Charter, to s. 35(4) of the *Constitution Act of 1982*, and to Canada's international human rights obligations. For this reason the Committee recommends that the federal government adopt, as soon as possible, the appropriate legislative measures to correct the situation, these measures to be temporary while consultations are undertaken with the First Nations to implement permanent measures. As stated by one witness:

With respect to amendments to the Indian Act, they should have been made 100 years ago. [...] I want to be clear,

---

<sup>109</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Marilyn Sark, Aboriginal women's Association, Prince Edward Island).

the Indian Act must be changed. Do not give us legislation saying “here is self-government” when our First Nations are suffering. [...] I believe in it, I want to see it, but we are not there yet. The Indian Act must be amended.<sup>110</sup>

### **1. Amendments to the *Indian Act***

The witnesses suggested a number of amendments, including the following:

- That the *Indian Act* be amended so that provincial/territorial laws with respect to the division of both personal and real matrimonial property could apply.<sup>111</sup>

**The Committee supports this suggestion and recommends that it be implemented. In doing so, the Committee is aware that the majority of provinces do not recognize equal rights for married and common law spouses, particularly with respect to matrimonial real property, and that a true solution to this situation would call for equal treatment of Aboriginal women, regardless of the Province or Territory where they live. However, we are faced with a situation that requires immediate action, and the recommended amendments to the *Indian Act* can be implemented rapidly. This is just a first step and in the course of its study, the Committee will have to look at appropriate measures to avoid the distinctions faced by Aboriginal women under current provincial legislation. The Committee will make recommendations on this issue in its final report.**

- That the *Indian Act* be amended so that property acquired during a marriage or a common law relationship would be considered the joint property of both

---

<sup>110</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

<sup>111</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada); 22 September 2003 (Teressa Nahane, British Columbia Native Women's Society).

spouses and that the spouse with custody of the children would be allowed to continue living in the family home.<sup>112</sup>

**While the Committee understands the intent of this suggestion, it has some concerns and is not ready to make a recommendation at this time.**

- That the right of children to share in the family assets be taken into account.<sup>113</sup>

**The Committee supports this suggestion. It will study it further and make recommendations in its final report.**

- That a right of occupancy of a residence be recognized, to protect spouses whose name does not appear on the Certificate of Possession or when the Certificate of Possession is held by a third party.<sup>114</sup> The latter situation can arise when, for example, a band council has loaned the money to build the family home and is retaining the Certificate of Possession until the loan is fully repaid.

**The Committee supports this suggestion and recommends that it be implemented.**

- That it be made possible to register on-reserve family homes in order to protect the spouse without a Certificate of Possession.<sup>115</sup>

**The Committee supports this suggestion and recommends that it be possible to register the family home so as to protect the rights of spouses.**

- The Indigenous Bar Association recommends that adjudicators be appointed by band councils to solve problems with the help of elders and/or the community. This would be a short-term solution that the First Nations could implement immediately.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal women's Society).

<sup>113</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Larry Chartrand, Indigenous Bar Association).

<sup>114</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Native Women's Association).

<sup>115</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Pam Paul, National Native Women's Association).

<sup>116</sup> Evidence before the Committee, 15 September 2003 (Nancy Sandy, Indigenous Bar Association).

**This measure does not require any amendment to the *Indian Act*, therefore the Committee does not see the need to make any recommendations in this respect.**

## **2. Passing a separate act**

Another possibility would be the passage of an act governing division of on-reserve family assets, along the lines of the regulations adopted by the First Nations that have signed the *Framework Agreement on First Nation Land Management*.<sup>117</sup> **However at this time, the Committee has not yet studied the *First Nations Land Management Act* in detail nor has it had an opportunity to look at the matrimonial rules and hear from the First Nations concerned.**

## **3. Longer term solutions**

In the opinion of the witnesses, the First Nations must participate in the search for long-term solutions that are appropriate for them. Issues relating to the family in general and the division of family assets in particular are considered matters that must come within the jurisdiction of the First Nations, in accordance with their inherent right of self-government.

**The Committee recommends that appropriate funding be given to national, provincial/territorial and regional Aboriginal women's associations so that they can undertake thorough consultations with Aboriginal women on the issue of division of matrimonial property on reserve. These consultations should be the first step in a larger consultation process with First Nations governments and Band councils with a view to finding permanent solutions which would be culturally sensitive, with the unequivocal understanding that there can be no cultural justification for violations of human rights protected under the Canadian Charter and international law. In the words of one witness:**

---

<sup>117</sup> Evidence before the Committee, 6 October 2003 (Margaret Panasse-Mayer, Nipissing First Nation).

It may be argued by the Aboriginal community that Canada has no right to tell another nation how to govern its people. I would suggest to the honourable members of the committee this morning that, if this were the position of Canada, then this committee would not have been put in place to consult with the Aboriginal women of Canada regarding this matter.

Is any nation today free from the scrutiny of other nations who feel that an injustice is being done to its citizens? Human rights are a priority not only for Canada but also for many nations, and trying to find a solution to these violations is a priority.<sup>118</sup>

**The Committee strongly believes that each and every government, be it the Canadian government or First Nations governing bodies, has a duty to respect and protect the rights of Aboriginal women, including the rights of First Nations women on reserve to their share of the matrimonial property. It is matter of law and a matter of honour and dignity.**

*Be great in act as you have been in thought.  
Suit the action to the word and the word to  
the action.*

---

<sup>118</sup> Evidence before the Committee, 22 September 2003 (Dorothy George, Newfoundland's Native Women's Association).

## **APPENDIX A: WITNESSES**

### *First Session, Thirty-Seventh Parliament*

June 18, 2003

The Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs

### **Second Session, Thirty-Seventh Parliament**

*September 15, 2003 From the Department of Indian and Northern Affairs:*

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch  
Wendy Cornet, Special Advisor  
Kerry Kipping, Acting Director General, Land and Environment Branch  
Serge Larose, Senior Advisor, Retired Former Manager, Lands and Environment Branch

*From the National Aboriginal Women's Association (NAWA):*

Pam Paul, President  
Martha Montour, Legal Counsel

*From the Assembly of First Nations:*

Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee  
Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs  
Roger Jones, Legal Counsel

*From the Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy  
Larry Chartrand

*From the Native Women's Association of Canada (NWAC):*

Sherry Lewis  
Céleste McKay

September 22, 2003 *From the Newfoundland Native Women's Association:*  
Dorothy George, President

*From the Quebec Native Women's Association:*

Michèle Audette  
Diane Soroka, Counsel

*From the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, President

*From the Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew

*From the British Columbia Native Women's Society:*

Teressa Nahanee

Dorris Peters

*From the Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, Past President

Toni Lightning

*From the Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, President

*From the Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, Board Member

September 29, 2003 *As an individual:*

Irene Morin, Enoch First Nation

*As an individual:*

Sharon Donna McIvor, Lawyer

October 6, 2003

*As an individual:*

Mary Eberts and Bev Jacobs, Co-authors of *Matrimonial Property on Reserve*

*As an individual:*

Maragaret Panasse-Mayer, Past Chief of the Nipissing First Nation

## **APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING THIS STUDY**

### Submissions from Witnesses and Other Documents

1. Presentation Notes for the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs, June 18, 2003
2. Letter from the Quebec Native Women's Association, June 2003
3. Comparison of Social Conditions, 1991 and 1996: Registered Indians, Registered Indians living On Reserve and the Total Population of Canada, Indian and Northern Affairs
4. Registered Indian Population by Sex and Residence, 2003, Indian and Northern Affairs
5. Basic Departmental Data 2002, Indian and Northern Affairs
6. Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime, Indian and Northern Affairs
7. Fact Sheet – June 2003, Indian and Northern Affairs
8. Presentation of the National Aboriginal Women's Association, September 15, 2003
9. Presentation of the Assembly of First Nations, September 15, 2003
10. Presentation of the Indigenous Bar Association, September 15, 2003
11. Presentation of the Native Women's Association of Canada, September 15, 2003
12. Presentation of the Newfoundland Native Women's Association, September 22, 2003
13. Presentation of the Quebec Native Women's Association, September 22, 2003
14. Presentation of the Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, September 22, 2003
15. Presentation of the British Columbia Native Women's Association, September 22, 2003
16. Presentation of the Provincial Council of Women of Manitoba, September 22, 2003
17. Presentation of the Native Women's Association of the N.W.T., September 22, 2003
18. Presentation of the Ontario Native Women's Association, September 22, 2003
19. Presentation of Sharon Donna McIvor, September 29, 2003
20. Draft report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women
21. Presentation of Irene Morin, September 29, 2003
22. Canada Must Hear and Listen to Aboriginal Women, Native Women's Association of Canada
23. Matriarchy and the Canadian Constitution: A double-barrelled threat to Indian Women, Martha Montour
24. Matriarchy and the Canadian Charter: A Discussion Paper, Native Women's Association of Canada
25. Nipissing First Nation Land Code

26. Opaskwayak Cree Nation Land Code
27. Scugog Island First Nation Land Management Code
28. Georgina Island First Nation Land Management Code
29. Muskoday First Nation Land Code
30. Lheidli T'enneh First Nation Land Code
31. Paul v. Paul
32. Derrickson v. Derrickson
33. *First Nations Land Management Act*
34. *The Indian Act*
35. Relevant Provisions of the *Constitution Act, 1867*
36. Relevant Provisions of the *Constitution Act, 1982*
37. Bill C-7, An Act respecting the leadership selection, administration and accountability of Indian bands, and to make related amendments to other Acts
38. Bill C-19, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts
39. Discussion Paper: Matrimonial Property on Reserve, Wendy Cornet and Allison Lendor
40. After marriage breakdown; Information on the on-reserve matrimonial home
41. "Where are the Women?", Report of the Special representative on the Protection of First Women's Rights to the Honourable Minister Naultin Satisfaction of the Special Representative Requirement, January 12, 2001
42. "Home/Land", Mary Ellen Turpel, (1991) 10 Can. J. Fam. L. 17
43. An Act providing for the ratification and the bringing into effect of the Framework Agreement on First Nation Land Management
44. News Release, First Nations Land Management Initiative – An Important Step Towards Self-Governance for First Nations
45. Towards Resolving the Division of On=Reserve Matrimonial Real Property Following Relationship Breakdown: A Review of Tribunal, Ombuds and Alternative Dispute Resolution Mechanisms, by Jo-Ann E.C. Greene for Indian and Northern Affairs Canada, Women's Issues and Gender Equality Directorate, May 2003
46. Letter from the National Association of Women and the Law, October 17, 2003

#### Submissions to the Committee

1. Alderville First Nation
2. Chemawin Cree Nation
3. Heiltsuk First Nation
4. Henvey Inlet First Nation
5. Huron Wendat Nation
6. James Smith Cree Nation
7. Kitigan Zibi Anishinabeg

8. Magnetawan First Nation
9. Mississaugua First Nation
10. Odanak Band Council
11. Old Masset Village Council
12. Squiala First Nation
13. Melody Andrews
14. Reginald Maloney
15. Eric Paul

Library of Parliament – Research Notes

1. June 18, 2003
2. September 15, 2003
3. September 22, 2003
4. September 29, 2003
5. October 6, 2003

Library of Parliament – Supplementary Documents

1. Division of Real Matrimonial Property On Reserve – Overview of Issues Involved, Carol Hilling, June 5, 2003
2. The Convention on the Rights of the Child: Canada's Obligations Towards Aboriginal Children, Carol Hilling, September 23, 2003

LE  
SÉNAT

THE  
SENATE

**UN LIT SOUVENT TROP DUR ET SANS CONFORT:  
LES BIENS FONCIERS MATRIMONIAUX SITUÉS  
DANS LES RÉSERVES**

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent  
des  
droits de la personne

*Présidente*  
L'honorable Shirley Maheu

*Vice-présidente*  
L'honorable Eileen Rossiter

Novembre 2003

## **MEMBRES**

L'honorable Shirley Maheu, *Présidente*

L'honorable Eileen Rossiter, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs:

Gérald A. Beaudoin

\*Sharon Carstairs, c.p. (ou Fernand Robichaud, c.p.)

Thelma Chalifoux

Marisa Ferretti-Barth

Mobina Jaffer

Serge Joyal, c.p.

Laurier LaPierre

\* John Lynch-Staunton (ou Noel Kinsella)

Jean-Claude Rivest

\* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorable sénateurs Maria Chaput et Vivienne Poy étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :*  
Carol Hilling, attachée de recherche

*La greffière du Comité*  
Line Gravel

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mercredi 4 juin 2003 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Maheu, appuyée par l'honorable sénateur Bacon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Le Comité sera notamment autorisé à examiner :

- L'interaction entre les lois provinciales et les lois fédérales en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux (biens personnels et immobiliers) se trouvant sur une réserve et, en particulier, l'exécution des décisions des tribunaux;

- La pratique de l'attribution des terres sur les réserves, en ce qui concerne en particulier, l'attribution coutumière;

- Dans le cas de mariage ou d'union de fait, le statut des conjoints et la façon de répartir les biens immobiliers en cas de rupture d'une union; ainsi que,

- Les solutions possibles qui maintiendraient un équilibre entre les intérêts personnels et les intérêts communautaires.

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 27 juin 2003;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Carney, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Keon, que la motion soit modifiée, au premier paragraphe, en remplaçant les mots « le Comité sénatorial permanent des droits de la personne » par les mots « le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones »; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 2004 au lieu du 27 juin 2003.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée avec dissidence.  
La motion principale, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat*  
Paul C. Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE.....	5
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	7
I INTRODUCTION.....	9
1. Le contexte juridique .....	14
A. Statut des terres de réserve et droit applicable.....	14
B. Gestion des terres.....	18
1. Le régime de la Loi sur les Indiens.....	18
2. La distribution des terres selon la coutume.....	20
3. Le régime de la <i>Loi sur la gestion des terres des Premières Nations</i> .....	22
4. Les accords sur l'autonomie gouvernementale .....	23
C. Les dispositions constitutionnelles.....	26
D. La responsabilité de fiduciaire de la Couronne.....	27
E. Le droit international.....	29
II. PROBLÈMES CONNEXES SOULEVÉS PAR LES TÉMOINS .....	33
A. Pénurie de logements et politiques en matière de logement injustes.....	34
B. Appartenance à la Bande.....	35
C. Manque d'information.....	37
D. Difficultés concernant les recours judiciaires.....	38
E. Distribution des terres selon la coutume.....	38
F. La question de l'application de la Charte aux gouvernements autochtones .....	39
III. SOLUTIONS À ENVISAGER.....	40
A. Mesures législatives immédiates et temporaires.....	43
1. Modifications à la <i>Loi sur les Indiens</i> .....	44
2. Adoption d'une loi distincte.....	46
3. Solutions à plus long terme.....	46
ANNEXE A : TÉMOINS.....	49
ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇU AU COURS DE CETTE ÉTUDE.....	51

## AVANT-PROPOS

Au printemps de 2003, lorsque le Comité a été prié par le ministre des Affaires indiennes et du Nord d'étudier la question du partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, il s'est rendu compte qu'il s'agissait là d'un problème pressant de droits humains qui méritait une attention immédiate. Il est regrettable que plusieurs retards l'aient empêché d'amorcer son étude avant la fin de juin. De fait, les témoignages entendus indiquent nettement que des vies sont en jeu.

Les femmes autochtones vivant dans les réserves n'ont pas les mêmes droits que les autres femmes du Canada, autochtones et non autochtones, vivant hors réserve. Elles sont sujettes à une discrimination injuste et inconstitutionnelle dans l'exercice d'un droit qui a des effets profonds sur leur vie quotidienne : celui d'obtenir une part équitable des biens matrimoniaux à la rupture d'un mariage ou d'une union de fait.

Quitter la résidence familiale est toujours un geste très douloureux, mais pour les femmes autochtones qui vivent dans une réserve, cela signifie trop souvent qu'elles doivent laisser leur communauté et essayer de refaire leur vie dans un milieu non autochtone. Essentiellement, c'est un peu comme si elles étaient forcées de quitter leur pays et de repartir à zéro à l'étranger. Les non-Autochtones peuvent s'adresser aux tribunaux pour faire protéger leurs droits, mais les femmes autochtones des réserves n'ont même pas cette possibilité en ce qui concerne la résidence familiale. De plus, même si, en théorie, elles peuvent recourir à la justice pour obtenir leur part des biens personnels du couple (espèces, véhicules, biens du ménage, fonds de retraite, etc.), d'après ce que le Comité a appris, dans la pratique, il est très difficile aux femmes autochtones des réserves de faire exécuter les ordonnances des tribunaux. Des témoins ont évoqué les cas déchirants de femmes qui ont été chassées de la résidence familiale sans rien d'autre que les vêtements qu'elles portaient, ou qui ont été forcées de quitter la réserve avec leurs enfants, ou encore qui, ne voyant aucune issue au bout de tunnel, se sont enlevé la vie. Cette situation ne peut plus être tolérée au Canada. Elle est moralement mauvaise. Elle contrevient aux droits à l'égalité garantis à tous par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon le Comité, elle est contraire aux droits prévus dans l'article 35 de la *Loi*

*constitutionnelle de 1982.* En outre, des organismes créés en vertu de traités des Nations Unies ont indiqué qu'elle était incompatible avec les obligations internationales du Canada.

Les femmes autochtones se battent depuis longtemps pour faire reconnaître leurs droits, et il y a longtemps que des mesures urgentes auraient dû être prises. C'est ce qui a poussé le Comité à rédiger un rapport provisoire qui contient des recommandations à mettre en œuvre sans délai. Le Comité est toutefois conscient de n'avoir fait qu'effleurer un problème très complexe. Il reste encore beaucoup de témoins à entendre et de nombreux aspects de la question à examiner. De plus, le Comité n'ignore pas que les mesures immédiates qu'il recommande laisseront un certain nombre de femmes autochtones sans protection. Aussi faut-il souligner que le présent rapport provisoire n'est que la première étape d'une étude qui doit se poursuivre, et qui se poursuivra.

Au nom du Comité, je remercie le Sénat de nous avoir confié cette importante étude. Je remercie le ministre des Affaires indiennes et du Nord de nous avoir demandé d'aider le gouvernement du Canada dans sa recherche de solutions.

J'aimerais également remercier le sénateur Gérald A. Beaudoin, la sénatrice Marisa Ferretti Barth, la sénatrice Thelma Chalifoux, la sénatrice Maria Chaput, la sénatrice Mobina S.B Jaffer, le sénateur Serge Joyal, le sénateur Laurier L. Lapierre, la sénatrice Vivienne Poy et la sénatrice Eileen Rossiter d'avoir participé et contribué à cette étude.

Merci, enfin, à nos collaborateurs, qui ont rendu ce travail possible. Mme Carol Hilling, notre analyste de la Bibliothèque du Parlement nous a apporté un appui exceptionnel pour ces consultations, de même que notre greffière, Mme Line Gravel.

*La présidente*  
Shirley Maheu

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES

Le Comité est d'avis que l'absence de dispositions législatives privant les femmes autochtones dans les réserves de leurs droits relativement aux biens immobiliers du patrimoine familial ainsi que les difficultés auxquelles elles font face à la fois dans l'exercice des recours judiciaires disponibles et dans l'exécutions des ordonnances judiciaires concernant les biens meubles du patrimoine familial sont incompatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'absence de protection de leurs droits relativement aux biens immobiliers est également incompatible avec les dispositions du paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte le plus rapidement possible les mesures adéquates pour mettre fin à la discrimination dont font l'objet les femmes autochtones dans les réserves en ce qui concerne le partage du patrimoine familial afin d'assurer qu'elles bénéficient des mêmes droits que toutes les autres femmes au Canada.

1. Dans l'immédiat, le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à ce que les lois provinciales puissent s'appliquer au partage des biens immobiliers du patrimoine familial. Tel qu'exposé dans le présent rapport préliminaire, ceci n'est qu'une solution partielle. Le Comité fera des recommandations complémentaires dans son rapport final concernant des mesures à prendre pour éviter les distinctions prévues dans les lois provinciales, notamment celles fondées sur le statut matrimonial.
2. Le Comité recommande que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte du fait que certaines Premières Nations ont déjà des mesures en place en ce qui concerne le partage du patrimoine familial et qu'elles devraient pouvoir continuer à les appliquer dans la mesure où ces mesures offrent une protection au moins équivalente à celle des lois provinciales.
3. Le Comité recommande que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte des droits des enfants et notamment de leur droit de continuer à vivre au

sein de leur communauté. Le Comité fera des recommandations plus précises à ce sujet dans son rapport final.

4. Le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que l'on prévoie un droit d'occupation de la résidence qui protègerait les conjoints dont le nom n'apparaît pas sur le certificat de possession, ou lorsque le certificat de possession est détenu par un tiers.
5. Le Comité recommande que la résidence familiale dans la réserve puisse être enregistrée de manière à protéger les droits des conjoints.
6. Dans la mesure où l'accès aux terres des réserves est liée au statut d'Indien au sens de la Loi sur les Indiens et à l'appartenance à la Première Nation, le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que non seulement les femmes qui avaient perdu leur statut avant 1985, mais leurs enfants et leurs petits enfants puissent le récupérer et que toutes les femmes qui perdent l'appartenance à la Première Nation où elles sont nées lors du mariage puissent automatiquement le récupérer en cas de divorce, si elles le désirent.
7. Dans l'immédiat également, le Comité recommande que la question du patrimoine familial soit expressément abordée dans le cadre de toute négociation sur l'autonomie gouvernementale et que des dispositions précises à ce sujet soient incluses dans toute entente de principe ou entente finale.
8. A plus long terme, le Comité recommande que les associations de femmes autochtones nationales, provinciales, territoriales et régionales reçoivent le financement nécessaire pour entreprendre des consultations approfondies auprès des femmes autochtones sur la question du partage du patrimoine familial dans les réserves. Ces consultations devraient constituer une première étape avant une consultation élargie des gouvernements autochtones et Conseil de bande, dans le but de trouver des solutions permanentes tenant compte des caractéristiques culturelles des Premières Nations. Ces solutions devraient toutefois partir du principe fondamental qu'il ne peut y avoir aucune justification culturelle des violations des droits de la personne protégés en vertu de la Charte et du droit international.

## **UN LIT SOUVENT TROP DUR ET SANS CONFORT: LES BIENS FONCIERS MATRIMONIAUX SITUÉS DANS LES RÉSERVES**

*Les grandes victoires ne sont pas remportées en adoptant la facilité, mais en combattant vaillamment et en affrontant les épreuves avec courage.*

### **I. Introduction**

Le Comité permanent du Sénat sur les droits de la personne a été autorisé par le Sénat, le 4 juin 2003, à entreprendre « l'étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier ». Cette étude a pour but de recommander des solutions pour protéger les droits des femmes autochtones aux biens immobiliers du patrimoine familial dans les réserves. A l'heure actuelle, en cas de rupture de leur mariage ou de leur union de fait, les femmes vivant dans les réserves **n'ont pas les mêmes droits que les femmes au Canada**. Elles se trouvent sans protection parce que la *Loi sur les Indiens* est silencieuse sur cette question, les lois provinciales ne peuvent pas s'appliquer au partage des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves et il n'existe aucune autre loi applicable en la matière. Par conséquent, les femmes autochtones sont trop souvent forcées de quitter le domicile familial avec leurs enfants, voire même de quitter la réserve. De plus, même si les lois provinciales peuvent s'appliquer au partage des biens meubles, en pratique elles ne sont pas d'un grand secours aux femmes concernées.

Le Comité a tenu des audiences en juin 2003, puis les a reprises au mois de septembre 2003. Cette première série d'audiences a permis au Comité de saisir l'ampleur de la question et sa complexité tant au niveau des différentes situations prévalant dans les réserves à travers le Canada qu'à celui d'éventuelles solutions pour y répondre. Ces audiences ont également permis au Comité de mieux comprendre les effets dévastateurs,

pour la vie des femmes autochtones et de leurs enfants dans les réserves, d'une situation qui est inacceptable dans la société canadienne. Il est impératif que le gouvernement agisse pour rendre aux femmes autochtones non seulement leurs droits, mais aussi le plein exercice de ces droits. Ce n'est pas seulement une question de respecter la Charte canadienne des droits et libertés et les obligations internationales du Canada. C'est une question d'honneur et de dignité. Comme l'a dit un témoin:

Il incombe au comité de rétablir sans délai la justice pour toutes les femmes autochtones confrontées à cet énorme obstacle à l'égalité, avant que d'autres vies ne soient gâchées, faute de pouvoir exercer les droits de la personne dans une société pourtant reconnue comme un chef de file en la matière. La situation actuelle est inacceptable.<sup>1</sup>

C'est pourquoi le Comité a jugé bon de rédiger un premier rapport, préliminaire, avec des recommandations pour mise en œuvre immédiate.

Il appert que la question du partage des biens matrimoniaux immobiliers dans une réserve est étroitement liée à celle de la gestion des terres. L'on peut ainsi distinguer entre trois grandes catégories de terres des Premières Nations : celles où la gestion des terres est régie entièrement par la *Loi sur les Indiens*; celles où la Première Nation a repris le contrôle de la gestion des terres de la réserve en adhérant volontairement à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*; et celles où la Première Nation a conclu un accord sur l'autonomie gouvernementale ou un accord sur la revendication territoriale globale incluant des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Bien que le Comité ait divisé son étude de cette manière, il convient de souligner, en ce qui concerne la première catégorie, que certaines Premières Nations où la gestion des terres est en principe entièrement régie par la *Loi sur les Indiens*, allouent les terres selon un mode coutumier échappant pour l'instant au contrôle du ministère des Affaires indiennes, ou encore selon un mode hybride composé à la fois de règles coutumières et des règles de la *Loi sur les Indiens*.

---

<sup>1</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada).

L'étude ne peut toutefois se limiter à l'identification des différents problèmes liés à la gestion des terres de réserve. En effet, il appert déjà, à la lumière des témoignages entendus jusqu'à présent, qu'un certain nombre d'autres éléments viennent ajouter à la complexité de la question et surtout à celle d'éventuelles solutions.

Dans un contexte juridique où l'octroi de terres de réserve est lié à l'appartenance à la Première Nation, il faut notamment tenir compte du fait que tous les Autochtones vivant dans les réserves n'ont pas nécessairement le même statut et les mêmes droits au regard de la *Loi sur les Indiens*.

Plusieurs témoins ont dit que la nature paternaliste de la *Loi sur les Indiens* a eu, au cours des années, des effets très négatifs sur les conseils de bande qu'elle a mis en place et, de façon générale, sur la place des femmes dans les réserves et leur rôle au sein des Premières Nations. Adoptée à une époque où les femmes dans l'ensemble du Canada ne jouissaient pas encore du plein exercice de leurs droits civils et politiques, la *Loi sur les Indiens* a imposé un régime discriminatoire mettant notamment fin au système matriarcal qui caractérisait de nombreuses Premières Nations<sup>2</sup>.

Les femmes autochtones ont, à toutes fins pratiques, perdu tout pouvoir d'influence sur les politiques au sein des réserves.

Vous avez aujourd'hui des femmes qui ont été exclues de la gouvernance, de la prise de décisions, et même de la mise aux voix relative à la gouvernance et à la prise de décisions. Le système des billets de location, régime foncier créé en 1869, les a même empêchées de posséder une terre.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003, (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada; Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones). Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; Dorothy George, Newfoundland Native Women's Association; Gina Dolphus, Native Women's Association of the North-West Territories); Témoignages au Comité, 6 octobre 2003, Ms. Bev Jacobs, co-auteure, « Matrimonial Property on Reserve ». Voir également W. Cornet et A. Lendor, « Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves » Document de travail préparé pour la Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 28 novembre 2002, pp. 10 et suivantes. En ligne : [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/matr/index\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/matr/index_f.html).

<sup>3</sup> Témoignages au Comité, 6 octobre 2003 (Mary Eberts, co-auteure « Matrimonial Property on Reserve »).

Le Comité a appris que les femmes autochtones tentaient déjà depuis une vingtaine d'années de trouver des solutions à la discrimination dont elles font l'objet<sup>4</sup>. Bien que de plus en plus de femmes accèdent aujourd'hui à des postes de conseillers et de chef de Bande, leur nombre demeure limité. Les femmes dans les réserves ne sont généralement pas au courant de leurs droits. On note une certaine évolution dans les Premières Nations qui ont adhéré à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, car les Premières Nations concernées doivent mettre en place un processus de consultation de la communauté en vue de l'adoption de règles régissant le partage du patrimoine familial. Cependant, selon les renseignements dont dispose le Comité en date de la rédaction du présent rapport, quatorze Premières Nations seulement sont assujetties à la Loi<sup>5</sup> pour l'instant.

Même lorsqu'elles sont au courant de leurs droits, les femmes éprouvent des difficultés à exercer des recours judiciaires. Certaines d'entre elles ont essayé de contester les effets discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* mais leurs ressources financières s'épuisent avant que la cause soit entendue sur le fond.<sup>6</sup> De plus, même si elles pouvaient s'adresser aux tribunaux pour obtenir leur part des biens matrimoniaux immobiliers, l'aide juridique n'est généralement pas disponible pour les questions concernant la propriété car on présume qu'il existe des biens pour payer les services d'un avocat. Ceci peut poser des difficultés particulières pour les femmes dans les réserves parce que, comme la souligné un témoin :

Souvent, le seul bien de valeur dont disposent ces personnes, c'est la propriété familiale se trouvant dans la réserve et il n'y a pas de recours dans la Loi sur les Indiens pour la saisie ou l'exécution d'un jugement. L'article 29 dispose que les terres de réserve ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie, mais l'article 89 permet la saisie entre membres d'une même bande.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

<sup>5</sup> Notons que le 31 mars 2003, le ministre des Affaires indiennes a annoncé que dix-sept autres Premières Nations avaient signé l'*Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations*, première étape vers l'adhésion à la Loi.

<sup>6</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor).

<sup>7</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones).

Le problème de la violence familiale a été évoqué à plusieurs reprises durant les audiences. Le Comité est conscient de la gravité de ce problème et du fait qu'il est souvent la cause du départ de femmes autochtones et de leurs enfants qui quittent la réserve pour des raisons de sécurité. Tel que résumé par un témoin :

La situation est aussi difficile pour les femmes autochtones âgées dont le conjoint, souvent violent et toxicomane, est légitimement propriétaire de la maison familiale. Ces femmes craignent pour leur sécurité et se font souvent conseiller de quitter le foyer. À cette étape de leur vie, une bataille juridique longue et acrimonieuse pour obtenir un dédommagement n'est peut-être pas possible ni souhaitable pour des raisons de santé, mais quitter tout simplement la maison n'est pas non plus toujours possible en raison du manque de logements, de ressources financières et de l'isolement des collectivités autochtones.<sup>8</sup>

Le Comité est d'avis que la mise en place de structures et de mesures destinées à protéger ces femmes et leurs enfants dans les réserves s'impose. Toutefois, compte tenu de son mandat, le Comité n'aborde pas en détails les causes de divorces et de ruptures d'unions de fait dans les réserves dans ce rapport préliminaire.

D'autres problèmes ont été soulevés par les témoins qui, bien qu'ils soient liés à la question du partage du patrimoine familial dans les réserves, ne devraient pas avoir d'incidence sur la reconnaissance et la confirmation juridique de l'égalité des droits des femmes autochtones en cette matière, notamment :

- la pénurie de logements dans bon nombre de réserves;
- des politiques en matière de logement aux effets discriminatoires;
- Le faible niveau de scolarité et les barrières linguistiques dans les communautés où la langue autochtone est d'usage qui rendent encore plus difficile l'accès à l'information;
- Le manque de services sociaux et de santé et d'infrastructures.
- La pauvreté.

---

<sup>8</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones).

Il est apparu clairement au Comité que toutes les Premières Nations ne sont pas dans la même situation. Outre les différences de nature démographique, géographique, économique, sociale et politique, certaines Premières Nations ont déjà des mesures en place concernant les questions liées au divorce ou à la rupture d'une union de fait<sup>9</sup> et d'une Première Nation à l'autre, les différences peuvent varier de l'ignorance totale des droits des femmes en cas de divorce ou de rupture d'une union de fait à la recherche de solutions prenant en compte l'intérêt des enfants<sup>10</sup>, en collaboration avec tous les membres de la famille, voire la communauté. Plusieurs Premières Nations ont souligné au Comité qu'en l'absence de règles claires, le partage du patrimoine familial en cas de divorce ou de rupture d'une union de fait était une source de difficultés<sup>11</sup>

Ce ne sont là que quelques exemples de facteurs qui doivent être pris en compte dans la recherche de solutions. Si certains sont factuels, d'autres sont juridiques. En outre, toute discussion de la question du partage des biens matrimoniaux dans les réserves indiennes se situe dans un contexte constitutionnel qui protège les droits des peuples autochtones.

## I. Le contexte juridique

### B. Statut des terres de réserve et droit applicable

La situation a été ainsi résumée par le ministère des Affaires indiennes :

<sup>9</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Tiffany Smith, Assemblée des Premières Nations). Le Comité a demandé à l'Assemblée des Premières Nations de fournir des renseignements complémentaires à ce sujet. Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Marilyn Sark, Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island). Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Irene Morin, Enoch First Nation). Mississauga First Nation (Blind River, Ontario) a indiqué au Comité que sa politique en matière de logement inclut des règles relatives à l'usage du domicile familial en cas de dissolution d'une « relation reconnue par la loi », lettre au Comité.

<sup>10</sup> Plusieurs Premières Nations ont indiqué que l'usage du domicile familial revient habituellement au parent qui a la garde des enfants : Chemawawin Cree Nation (Manitoba), lettre au Comité, 15 septembre 2003; Heiltsuk First Nation (Colombie-Britannique), si le prêt consenti pour la construction de la maison n'est pas entièrement remboursé, lettre au Comité, 2 octobre 2003; Old Masset Village Council (Colombie-Britannique), lettre au Comité, 24 septembre 2003; Mississauga First Nation (Blind River, Ontario), en autant que les enfants soient inscrits sur la liste des membres de la Première Nation, lettre au Comité; Shubenacadie First Nation(Indian River (Indian Brook, Nova Scotia), courriel au Comité.

<sup>11</sup> Chemawawin First Nation, *supra*, Heiltsuk First Nation, *supra*, Kitigan Zibi Anishinabeg (Maniwaki, Québec), lettre au Comité, 16 septembre 2003; Magnetawan First Nation (Britt, Ontario), lettre au Comité, 17 septembre 2003.

A l'extérieur des réserves, le gouvernement provincial/territorial a compétence en matière de patrimoine familial, qu'il s'agisse des biens meubles ou immeubles. Par contre, dans les réserves le patrimoine familial relève de la compétence de deux paliers de gouvernement : l'un est provincial, en vertu de l'article 92(13) et l'autre est fédéral, en vertu de l'article 91(24).<sup>12</sup>

En effet, les terres de réserves sont des «terres réservées pour les Indiens» au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et elles relèvent de la compétence fédérale exclusive. Cependant, les réserves indiennes ne sont pas des enclaves fédérales. En vertu de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, sous réserve des traités conclus par les Premières Nations avec la Couronne et des lois fédérales, les «Indiens» sont assujettis à toutes les lois provinciales d'application générale, sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la *Loi sur les Indiens* et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue dans la *Loi sur les Indiens*.

La propriété et les droits civils dans la province, ce qui inclut l'ensemble des questions relatives à la famille y compris le patrimoine familial, relèvent de la compétence provinciale en vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par conséquent, le partage du patrimoine familial dans une réserve semblerait régi par des «lois provinciales d'application générale». Cependant, en raison du statut juridique des réserves indiennes, une distinction s'impose entre biens meubles et biens immeubles.

En principe, les lois provinciales s'appliquent au partage des biens meubles en cas de dissolution d'un mariage dans une réserve, c'est-à-dire des biens comme les meubles, les appareils ménagers, les voitures, les effets personnels etc. Dans les faits, cependant, il semble y avoir au moins deux niveaux de difficulté d'application de la loi. Le Comité a appris qu'il est fréquent que des pressions soient exercées sur les femmes pour qu'elles n'aient pas recours aux tribunaux :

<sup>12</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003, (Sandra Ginnish, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)

Le chef du conseil gouverne tous les aspects, y compris l'aide sociale, l'éducation et l'hébergement, de la vie des habitants et des Indiennes des réserves. Ils gouvernent l'accès à n'importe quel programme donné dans les réserves. J'ai entendu des femmes qui ont essayé de protester et d'amener leur cas sur la tribune des droits de la personne dans l'espoir d'obtenir un traitement équitable, pour voir l'allocation de l'éducation de leurs enfants supprimée en représailles. De telles mesures ne sont pas appliquées ouvertement. Ils ne disent pas «Eh bien, vous voulez parler des droits de la personne, nous allons prendre l'argent». Ils disent «Vous savez, nous avons subi des compressions budgétaires et nous devons éliminer certaines personnes. Je pense que, peut-être, votre enfant, qui a déjà fait la moitié du semestre, n'aura pas l'allocation de subsistance ni de frais de scolarité en janvier». Il n'est pas étonnant, alors, que les femmes retirent leurs plaintes.<sup>13</sup>

De plus, même si une femme réussit à obtenir une ordonnance judiciaire, elle peut encore avoir des difficultés à la faire exécuter. En conséquence, même si les lois provinciales sont en principe applicables au partage des biens meubles en cas de dissolution d'un mariage dans une réserve, en pratique elles ne sont que de peu de secours aux femmes autochtones.

En cas de rupture d'une union de fait, les femmes autochtones dans les réserves se peuvent se retrouver dans la même situation que les femmes, autochtones et non autochtones, en dehors des réserves : ce ne sont pas toutes les lois provinciales qui reconnaissent les mêmes droits aux partenaires d'une union de fait qu'aux femmes mariées. Une étude effectuée en collaboration avec la Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien révèle que dans les réserves de Colombie-Britannique, par exemple, le nombre d'unions de fait pourrait être supérieur au nombre de mariages.<sup>14</sup> Le Comité ne dispose pas de données concernant le pourcentage d'unions de fait dans les réserves à travers le Canada

---

<sup>13</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor).

<sup>14</sup> K. Abbott, « Les femmes autochtones vivant dans des régions urbaines de la Colombie-Britannique et le régime des biens immobiliers matrimoniaux » publié avec l'autorisation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 2003. La majorité (52%) des participantes ont répondu qu'elles vivaient en union libre.

et ne tire pas de conclusions de l'exemple précédent. Il se pourrait toutefois que la même situation se retrouve dans d'autres réserves au Canada.

**Le Comité doit approfondir son étude de des droits des femmes autochtones dans une union de fait. La protection juridique des conjoints de fait semble varier beaucoup mais les lois provinciales sur ce sujet sont en pleine évolution. Le Comité abordera cette question dans son rapport final.**

En ce qui concerne le partage des biens meubles, il semble donc que le principal problème se situe au niveau de l'application des lois existantes et de l'exécution des ordonnances judiciaires, mais, à tout le moins pour les femmes mariées et au moins certaines des femmes dans une union de fait, il n'y a pas de vide juridique.

La situation est toute autre en ce qui concerne le partage des biens immobiliers comme le domicile familial. En effet, la *Loi sur les Indiens* et la compétence fédérale à l'égard des terres de réserve font obstacle à l'application des lois provinciales relatives au partage du patrimoine familial, mais aucune autre disposition législative ne touche cette question, ce qui prive les femmes autochtones dans les réserves de la moindre protection en cas de divorce ou de rupture d'une union de fait. Elles sont, en particulier, privées de moyens juridiques pour continuer à occuper le domicile familial avec leurs enfants.

Les lois provinciales ne peuvent pas s'appliquer au partage des biens immobiliers car elles toucheraient des «terres réservées pour les Indiens» relevant exclusivement de la compétence fédérale. L'arrêt de principe de la Cour suprême en la matière, *Derrickson c. Derrickson*<sup>15</sup> a conclu que la possession de terres dans une réserve ainsi que le transfert d'un droit de possession sont régis par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires indiennes, dans l'exercice de la compétence fédérale exclusive à l'égard des «terres réservées aux Indiens». Par conséquent, les tribunaux ne peuvent se fonder sur la loi provinciale pour ordonner le partage des biens matrimoniaux immobiliers dans une réserve. Dans l'arrêt *Paul* rendu la

---

<sup>15</sup> [1986] 1 R.C.S. 285.

même année<sup>16</sup>, la Cour suprême a jugé que les mêmes principes s'appliquaient à une demande en vertu d'une loi provinciale pour l'occupation à titre provisoire de la résidence familiale. Notons que même si les tribunaux pouvaient ordonner le partage des biens immobiliers, l'article 29 de la *Loi sur les Indiens* prévoit que les terres de réserves sont insaisissables.

## B. Gestion des terres

### 1. Le régime de la Loi sur les Indiens

Il n'y a pas de «propriété» des terres de réserve au sens ordinaire du terme : le titre sous-jacent est détenu par la Couronne. Comme l'énonce l'article 18 de la *Loi sur les Indiens* : « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient les réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté ». Les Autochtones peuvent obtenir la possession de terres sur lesquelles ils pourront éventuellement ériger des bâtiments dont ils seront propriétaires, mais sans jamais avoir la pleine propriété de la terre elle-même.<sup>17</sup>

La possession de terres de réserve est régie par les article 20 à 29 de la *Loi sur les Indiens* : la terre est allouée par le Conseil de bande avec l'approbation du ministre des Affaires indiennes qui émet un Certificat de possession ou un Certificat d'occupation temporaire.<sup>18</sup> Il n'y a aucun obstacle juridique à ce que des femmes détiennent des certificats de possession mais ils ont historiquement été attribués principalement aux hommes. De plus en plus de femmes en détiennent<sup>19</sup> et de plus en plus de certificats sont conjoints<sup>20</sup>. Selon le ministère des Affaires indiennes, «des quelques 40 520 Certificats de possession enregistrés actuellement, plus de la moitié, 54% sont détenus par des

<sup>16</sup> *Paul c. Paul*, [1986] 1 R.C.S. 306.

<sup>17</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Irene Morin, Enoch First Nation).

<sup>18</sup> Article 20 de la *Loi sur les Indiens*.

<sup>19</sup> C'est le cas notamment de la Première Nation huronne-wendat (Wendake, Québec), lettre au Comité et Politique d'habitation, 19 septembre 2003 ainsi que de la Première Nation d'Odanak (Québec), lettre au Comité, 9 septembre 2003.

<sup>20</sup> Old Masset Village Council (Colombie-Britannique), par exemple, a informé le Comité que des certificats de possession conjoints étaient émis (lettre au Comité, 24 septembre 2003), ainsi que la Première Nation d'Odanak (lettre au Comité, 9 septembre 2003).

hommes et 46% sont au nom de femmes ou détenus conjointement».<sup>21</sup> Cependant, le certificat conjoint n'est pas nécessairement très utile en cas de recours judiciaires car La Cour suprême du Canada a établi dans l'arrêt *Derrickson* que les tribunaux ne peuvent intervenir pour changer la possession de terres de réserve. Tel que souligné par un témoin : « la possession conjointe n'est pas très utile dans les cas de conflits familiaux, puisque le tribunal ne peut ordonner le partage, aucune disposition de la Loi sur les Indiens ne le permettant. »<sup>22</sup>

De plus, des témoins ont indiqué que dans certaines provinces comme la Colombie-Britannique et le Manitoba, on n'émet plus de Certificats de possession même si, en principe, la gestion des terres continue d'être régie par la *Loi sur les Indiens*.<sup>23</sup> Il semble que dans certains cas, la distribution des terres soit à l'entière discrétion du Conseil de bande.

Il peut y exister différentes catégories de terres dans une réserve. Outre celles qui sont attribuées en vertu de la *Loi sur les Indiens*, par exemple, les familles peuvent posséder des terres traditionnelles non attribuées par le Conseil de bande. D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Le domicile familial peut appartenir aux occupants ou leur être loué par le Conseil de bande<sup>24</sup>. Il arrive également que le Conseil de bande prête les fonds nécessaire pour construire une maison et qu'il garde le certificat de possession jusqu'à ce que le prêt soit intégralement remboursé.<sup>25</sup> Il existe donc un certain nombre de facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte dans la capacité d'une femme autochtone de conserver le domicile familial advenant la rupture de leur mariage ou de leur union de fait.

---

<sup>21</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre. (Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada)

<sup>22</sup> Témoignages au Comité (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones).

<sup>23</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003, (Teressa Nahane, British Columbia's Native Women Society)

<sup>24</sup> Voir W. Cornet et A. Lendor, *supra*, aux pp. 48-49.

<sup>25</sup> Programmes de logement efficaces dans les collectivités des Premières Nations – Rapport d'études de cas. Daniel J. Brant, conseiller principal, Projets spéciaux, Programmes et politiques socio-économiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, octobre 2000, p. 13. En ligne : [wwwainc-inac.gc.ca/ps/hsg/cih/hs/shf\\_f.pdf](http://wwwainc-inac.gc.ca/ps/hsg/cih/hs/shf_f.pdf).

## **2. La distribution des terres selon la coutume**

Selon les renseignements fournis au Comité par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, cinq Premières Nations en Ontario et deux en Alberta allouent les terres de réserve selon leur coutume. Trente-trois autres Premières Nations en Ontario, deux en Alberta et une en Saskatchewan ont un système hybride composé à la fois de certificats de possession en vertu de la *Loi sur les Indiens* et d'allocations selon les règles coutumières. Le Comité ne dispose d'aucun renseignement concernant les autres provinces et les Territoires en date du présent rapport.<sup>26</sup>

Plusieurs témoins ont fait allusion au fait que certaines Premières Nations distribuent les terres de la réserve selon des règles coutumières, généralement non écrites.<sup>27</sup> Il n'y a pas de registre des Premières Nations distribuant les terres de leur réserve selon la coutume. Par conséquent, bien que le Comité ait été informé de cette manière d'allouer des terres dans le cadre des témoignages qu'il a entendus, il ne dispose d'aucune donnée précise à cet égard et, en date de la rédaction du présent rapport préliminaire, il n'a pas entendu de témoignage direct des Premières Nations concernées. Selon le mémoire présenté par le Conseil provincial des femmes du Manitoba, la plupart des Premières Nations de cette province ont un système coutumier de distribution des terres de réserve<sup>28</sup>. Selon le Ministère des Affaires indiennes, on ne sait pas exactement comment ces Premières Nations allouent les terres.<sup>29</sup> Un témoin a souligné que dans

---

<sup>26</sup> Lettre au Comité, 24 octobre 24.2003 (Rhonda Howes). Allocation coutumière; les Premières Nations suivantes : Magnetawan Mississauga Band, Moose Deer Point, Temagami et Zhlibaahaasing (Ontario); Siksika and Blood First Nations (Alberta). Régime hybride, les Premières Nations suivantes : Aundeck-Omnikaning, Betchawana, Dokis, Gerden River, Henvey Inlet, M'Chigeeng, Oneida, Sagamok Anishnawbek, Serpent River, Shawanaga, Shegulandah, Sheshegwaning, Thessalon, Wahnapitae, Wasauksing, Whitefish Lake, Whitefish River First Nations et Wikwemjikkong unceded Indian Reserve (Ontario); les Premières Nations Bonaparte, Cowichan, Kisplox, Kwicksutaineuk-qwe-qwa-a-mish (Guilford Island), Moricetown, Nak'azdli, Neskonlith, North Thompson, Opetchesah, Panelakut, Skeetchestn, Spallumcheen, Squamish, Tsawataineuk, and Whispering Pines (Colombie-Britannique); la Première Nation Samson (Alberta); les Premières Nations Beardy's and Okemasis et Sturgeon Lake (Saskatchewan).

<sup>27</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Elizabeth Fleming, Provincial Council of Women of Manitoba).

<sup>28</sup> Mémoire, p. 4.

<sup>29</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003, (K. Kipping directeur général intérimaire, Direction des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada)

certains cas, les terres sont distribuées selon un système mixte de certificats de possession et de règles coutumières.<sup>30</sup>

Ce mode d’attribution des terres de réserve n’est pas reconnu par le Ministère des Affaires indiennes et ne crée pas de droits à la terre. Le fait que l’allocation de terres selon la coutume ne crée pas de droit en faveur de celui à qui la terre est attribuée a été confirmé par la Cour suprême de Colombie-Britannique dans l’arrêt *Lower Nicola Indian Band*.<sup>31</sup> Néanmoins la Cour a ajouté que le Conseil de bande a une obligation de fiduciaire envers les membres de la Première Nation qui requiert que les décisions concernant l’usage des terres soient dans le meilleur intérêt de tous les membres. Il doit mettre en place une procédure équitable qui tienne compte d’intérêts divergents.<sup>32</sup>

Plusieurs témoins ont également fait part de leurs préoccupations concernant l’attribution des terres selon la coutume qui peut parfois, semble-t-il, servir de prétexte pour ne pas respecter les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et conserver au Conseil de bande une grande discrétion en la matière, qui peut mener à des abus.<sup>33</sup>

Si un chef ou un conseil veut attribuer des terres selon le régime coutumier, le conseil de bande n'a qu'à adopter une résolution l'autorisant à le faire. De même, si le chef veut vous confisquer une terre attribuée selon la coutume, il n'a qu'à la décrire puis faire adopter une résolution par le conseil de bande, ensuite l'enregistrer auprès du ministre, lequel reconnaît le titre de propriété. Il y a des Autochtones qui contestent la décision de leurs propres chefs et conseil de leur retirer des terres attribuées selon la coutume. Étant donné que le chef et le conseil constituent un gouvernement délégué, ils savent que l’attribution de terres selon la coutume ne signifie rien pour les tribunaux. Si ces terres ne valent rien pour les tribunaux, elles ne valent rien nulle part ailleurs.

<sup>30</sup> Association du Barreau autochtones, Mémoire, p. 5.

<sup>31</sup> *Lower Nicola Indian Band c. Trans-Canada Displays Ltd.*, [2000] 4 Canadian Native Law Reporter 185, 2000 BCSC 1209 (C.S.C.-B.)

<sup>32</sup> Voir notamment W. Cornet et A. Lendor, *supra*, aux pp. 28-30.

<sup>33</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Teressa Nahane, British Columbia's Native Women Society). Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor, Irene Morin).

### **3. Le régime de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations***

En février 1996, le gouvernement du Canada et treize Premières Nations de la Colombie-Britannique<sup>34</sup>, de l'Alberta<sup>35</sup>, de la Saskatchewan<sup>36</sup>, du Manitoba<sup>37</sup>, et de l'Ontario<sup>38</sup> ont signé l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations* leur permettant de choisir de ne plus être assujetties aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres de réserve pour établir leurs propres systèmes et se doter de leurs propres codes. Une quatorzième Première Nation, du Nouveau-Brunswick<sup>39</sup>, a signé l'Accord-cadre deux ans plus tard. En mars 2003, le ministre des Affaires indiennes annonçait que dix-sept autres Premières Nations avaient signé l'Accord-cadre.<sup>40</sup>

Cet Accord-cadre a été ratifié et mis en œuvre par la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*<sup>41</sup> en juin 1999. La Loi ne change en rien le statut juridique des terres de réserve dont le titre sous-jacent est toujours détenu par la Couronne. Elle transfère toutefois la gestion de ces terres aux Premières Nations en leur permettant de remplacer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* par leurs propres régimes, selon les modalités prévues par la Loi. Elle remplace notamment les articles 20 et 22 à 28 de la *Loi sur les Indiens*.

Les Premières Nations concernées doivent adopter un code foncier qui, outre les règles générales applicables en matière d'utilisation et d'occupation des terres de la réserve, doit contenir « une disposition relative au processus de consultation populaire visant l'application de règles applicables, en cas d'échec du mariage, en matière soit

<sup>34</sup> Westbank, Musqueam, Lheidli T'enneh, N'Quatqua, et Squamish.

<sup>35</sup> Siksika First Nation.

<sup>36</sup> Muskoday, Cowessess.

<sup>37</sup> Opaskwayak Cree First Nation

<sup>38</sup> Nipissing, Mississaugas of Scugog Island, Chippewas of Georgina Island, Chippewas of Mnjikaning

<sup>39</sup> Saint Mary's.

<sup>40</sup> Il s'agit des Premières Nations suivantes : en Colombie-Britannique : Beecher Bay, Tsawout, Songhees, Pavilion, Burrard, Sliammon, Kitselas, et Skeetchesn; en Saskatchewan : Kinistin, and Whitecap Dakota Sioux; en Ontario : Garden River, Mississauga, Whitefish Lake, Dokis, Kettle and Stony Point, et Moose Deer Point; et au New Brunswick : Kingsclear.

<sup>41</sup> L.C. 1999, c. 24.

d'utilisation, d'occupation ou de possession des terres de la Première Nation, soit de partage des intérêts sur celles-ci. »<sup>42</sup>. Ces règles doivent être adoptées dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur du code foncier<sup>43</sup> et l'Accord-cadre prévoit qu'elles ne doivent pas faire de discrimination fondée sur le sexe.<sup>44</sup> Toutefois, la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* ne définit pas le « mariage », par conséquent, il n'est pas certain que l'union de fait soit incluse.

Cette loi a été décrite par plusieurs témoins comme un pas dans la bonne direction, dans la mesure où elle oblige la mise en place de règles écrites<sup>45</sup>. Cependant, il semble que seules huit des quatorze Premières Nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* se soient dotées de codes fonciers et que quatre d'entre elles aient adopté des règles relatives au patrimoine familial.<sup>46</sup>

#### **4. Les accords sur l'autonomie gouvernementale**

Le Comité n'a pas encore entendu de témoignages sur la question des biens matrimoniaux sur les terres des Premières Nations visées par un accord sur l'autonomie gouvernementale, ou une entente sur revendication territoriale comportant des dispositions relatives aux pouvoirs législatifs de la Première Nation concernée. Il a demandé au ministère des Affaires indiennes d'identifier les ententes qui comportent de telles dispositions.<sup>47</sup> Toutefois, pour les fins de ce rapport préliminaire, il a pris connaissance du document de travail préparé pour la Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes du ministère des Affaires indiennes.<sup>48</sup> Le Comité a également connaissance de l'Accord définitif Nisga'a et a effectué des recherches sommaires dans les accords récents en vue de savoir s'ils comportaient des dispositions relatives au biens matrimoniaux.

---

<sup>42</sup> *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, alinéa 6(1)f.

<sup>43</sup> *Id.*, article 17.

<sup>44</sup> *Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*, art. 5.4.

<sup>45</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones); 29 septembre 2003 (Irene Morin)

<sup>46</sup> Mississaugas of Scugog Island, Muskoday First Nation, Georgina Island First Nation and Lheidi T'Enneh First Nation.

<sup>47</sup> Transcription des audiences, 15 septembre 2003.

<sup>48</sup> W. Cornet et A. Lendor, *supra*.

D'après le document de travail préparé pour le ministère, ce ne sont pas tous les accords sur l'autonomie gouvernementale qui contiennent des dispositions précises à ce sujet, quoique dans tous les cas, la gestion des terres soit assumée par la Première Nation.<sup>49</sup> « Il semble que lorsque des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale reconnaissent la compétence de la Première nation sur les terres de réserve ou les terres octroyées par l'entente, on présume qu'elle a la compétence pour adopter des textes législatifs relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale sectorielles (des ententes qui traitent de questions particulières telles que l'éducation seulement) ne traitent pas des biens immobiliers ou mobiliers, y compris des biens matrimoniaux »<sup>50</sup>.

Outre l'entente de principe de la Première Nation de Meadowlake (Saskatchewan) mentionnée dans le document de travail précité<sup>51</sup>, qui prévoit la reconnaissance de l'autorité législative de la Première Nation en matière de partage du patrimoine des conjoints de fait ou mariés, en date du présent rapport préliminaire, l'Accord définitif Nisga'a est le seul à la connaissance du Comité à traiter de la question, non pas directement puisqu'il ne contient pas de dispositions expresses à ce sujet, mais par le biais de l'application des lois provinciales. L'examen sommaire d'ententes récentes n'a pas révélé de dispositions expresses relatives au partage du patrimoine familial.

Cette partie de l'étude n'est pas complète. Selon le document du ministère précité : « La politique sur l'autonomie gouvernementale autochtone adoptée par le gouvernement fédéral en 1995 reconnaît que la compétence législative sur le «mariage» et les droits de propriété dans les réserves fait partie des questions qui peuvent être l'objet d'une entente d'autonomie gouvernementale. Le «divorce» est l'un des nombreux domaines dont l'on précise qu'il continuerait de relever principalement de la compétence du gouvernement fédéral, mais à l'égard duquel le gouvernement fédéral est disposé à

---

<sup>49</sup> *Id.*, aux pp. 58-61.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>51</sup> *Id.*, p. 61.

négocier une certaine compétence autochtone. Suivant la politique, la loi fédérale sur le divorce l'emporterait en cas de conflit avec la loi sur le divorce de la Première nation. »

Le Comité note que la politique fédérale en matière d'autonomie gouvernementale requiert de la part des gouvernements autochtones, la reconnaissance qu'ils sont liés par la Charte :

Le gouvernement tient au respect du principe selon lequel tous les gouvernements du Canada sont liés par la Charte canadienne des droits et libertés, de façon que l'ensemble des Canadiens, tant les Autochtones que les non-Autochtones, puissent continuer de jouir également des droits et libertés garantis par la Charte. En conséquence, les ententes en matière d'autonomie gouvernementale, y compris les traités, devront prévoir des dispositions mentionnant que la Charte canadienne des droits et libertés s'applique aux gouvernements et institutions autochtones relativement à toutes les questions relevant de leurs compétences et pouvoirs respectifs.<sup>52</sup>

Le Comité est d'avis qu'en outre, la question du partage du patrimoine familial doit, dès à présent, être expressément abordée dans le cadre de toute négociation sur l'autonomie gouvernementale et des dispositions précises à ce sujet doivent être incluses dans toute entente de principe ou entente finale. A ce sujet, le Comité appuie la recommandation de l'Association des femmes autochtones du Canada :

La NWAC recommande au gouvernement du Canada de continuer à négocier les accords d'autonomie gouvernementale en veillant à ce que les droits prévus dans la Charte, notamment le droit à l'égalité, soient reconnus aux Premières nations dans le cadre des régimes d'autonomie gouvernementale. Cette exigence doit comporter l'inclusion officielle des droits en matière de biens matrimoniaux dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie.* En ligne :

[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_f.html)

<sup>53</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada).

### C. Les dispositions constitutionnelles

Le Comité est d'avis que l'absence de dispositions législatives protégeant le droit des femmes autochtones vivant dans les réserves à une part équitable des biens matrimoniaux est incompatible avec l'article 15 de la Charte canadienne. Selon les représentants du ministère des Affaires indiennes, bien que la *Loi sur les Indiens* ait été modifiée en 1985 pour que ses dispositions soient compatibles avec la Charte, il semble que la question des biens matrimoniaux dans les réserves n'ait pas été abordée lors de l'étude des articles de la *Loi sur les Indiens* à la lumière de la Charte en raison de l'absence de disposition dans la Loi.<sup>54</sup>

Cependant, la recherche de solutions pour remédier à cette incompatibilité doit également tenir compte des autres dispositions constitutionnelles concernant les peuples autochtones du Canada. Ainsi, l'article 25 de la Charte prévoit que celle-ci ne peut être interprétée ou appliquée de manière à «porter atteinte aux droits - ancestraux, issus de traités ou autres – des peuples autochtones du Canada ». Ceci inclut les droits protégés en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'autonomie gouvernementale a été reconnue par le gouvernement du Canada comme étant un droit constitutionnel des peuples autochtones.<sup>55</sup> L'on pourrait soutenir que l'imposition de règles relatives au partage du patrimoine familial, que ce soit par une loi fédérale à cet effet ou par un amendement à la *Loi sur les Indiens* pour imposer une telle obligation aux conseils de bande ou pour prévoir l'application des lois provinciales, contreviendrait au droit à l'autonomie gouvernementale.

Les droits ancestraux protégés par l'article 35 ne sont toutefois pas des droits absolus. Comme l'a souligné la Cour Suprême du Canada dès la toute première fois où elle a dû interpréter le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « Les pouvoirs législatifs fédéraux subsistent, y compris évidemment le droit de légiférer

<sup>54</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sandra Ginnish, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)

<sup>55</sup> Guide de la politique fédérale. *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Document du ministère des Affaires indiennes et du nord canadien, 1995. Document en ligne : [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_f.html).

relativement aux Indiens en vertu du par. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. »<sup>56</sup> Ces pouvoirs législatifs sont toutefois limités dans la mesure où le gouvernement se voit obligé de justifier les atteintes aux droits constitutionnels des peuples autochtones.

Bien que le gouvernement se voit imposer la justification de toute loi qui porterait atteinte à un droit protégé en vertu du paragraphe 35(1), pour qu'il y ait atteinte, il faut avant tout que la mesure soit déraisonnable, la loi indûment rigoureuse<sup>57</sup>. Si l'on conclut qu'il y a atteinte, celle-ci peut être justifiée si elle répond à un objectif législatif régulier et si elle est compatible avec la responsabilité du gouvernement envers les Autochtones<sup>58</sup>. Il faut également se demander si la mesure législative porte le moins possible atteinte au droit.<sup>59</sup>

Le paragraphe 35(4) ajouté à la demande expresse des femmes autochtones en 1983<sup>60</sup> prévoit que nonobstant toute autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les droits ancestraux et issus de traités sont «garantis également aux personnes des deux sexes». Des témoins ont en outre soulevé la possibilité qu'un droit sur les terres de réserve soit un droit ancestral au sens du par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La jurisprudence de la Cour suprême du Canada a établi qu'un droit sur des terres de réserve est de même nature qu'un droit sur des terres détenues en vertu d'un titre aborigène, droit ancestral au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.<sup>61</sup> **Le Comité est d'avis que le droit de vivre dans une réserve est un droit sur les terres de la réserve qui doit être garanti également aux hommes et aux femmes autochtones.**

#### D. La responsabilité fiduciaire de la Couronne

Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême du Canada a confirmé que les dispositions du paragraphe 35(1) et en particulier l'expression « reconnaissance et confirmation »,

<sup>56</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la p. 1109.

<sup>57</sup> *Id.* , p. 1112.

<sup>58</sup> *Id.* , p. 1114.

<sup>59</sup> *Id.* , p. 1119.

<sup>60</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor). Voir également Renée Dupuis, « Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien », (Carswell : 1999) aux pp. 1119 à 1121.

<sup>61</sup> *Guérin v. The Queen*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010

incorporent la responsabilité du gouvernement d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. La Cour a dégagé le principe directeur suivant pour l'interprétation du paragraphe 35(1) : « Le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Les rapports entre le gouvernement et les autochtones sont de nature fiduciaire plutôt que contradictoire et la reconnaissance et la confirmation contemporaines des droits ancestraux doivent être définies en fonction de ces rapports historiques. »<sup>62</sup>

Déjà dans l'arrêt *Guérin*, en 1984<sup>63</sup>, la Cour avait statué que la Couronne a, envers les Autochtones une obligation de fiduciaire en ce qui concerne leurs terres, obligation fondée à la fois sur « la nature sui generis du titre indien de même que les pouvoirs et la responsabilité historiques de Sa Majesté » et que cette obligation est de nature juridique.<sup>64</sup>

Plus récemment, dans l'arrêt *Wewaykum* la Cour a précisé que « le contenu de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones varie selon la nature et l'importance des intérêts à protéger. Cette obligation ne constitue pas une garantie générale ».<sup>65</sup>

La pleine portée de l'obligation de fiduciaire reste indéterminée. Selon la Cour suprême, elle ne s'applique pas à tous les aspects des relations de la Couronne avec les peuples autochtones.<sup>66</sup> Quoi qu'il en soit, tant que la Couronne, par le biais du ministère des Affaires indiennes, contrôle la gestion des terres de réserves et que, ce faisant, elle laisse perdurer un régime discriminatoire à l'égard des femmes, son honneur est en jeu :

Tant que l'article 91.24 sera en vigueur, le gouvernement fédéral aura le devoir et la responsabilité fiduciaire de veiller à ce que nous ne soyons pas violées, assassinées ou

<sup>62</sup> *R. c. Sparrow, supra*, à la p. 1108.

<sup>63</sup> *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335. Cité dans *R. c. Sparrow*, à la p. 1108.

<sup>64</sup> *R. Dupuis, supra*, p. 148;

<sup>65</sup> *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] R.C.S. 79, au par. 86

<sup>66</sup> *Id.* par. 81. Voir également Témoignages au Comité, 6 octobre 2003 (Mary Eberts).

expulsées des réserves, à moins que l'on permette que cela arrive à toutes les autres femmes du Canada.<sup>67</sup>

## E. Le droit international

L'absence de dispositions législatives protégeant le droit des femmes autochtones vivant dans les réserves à leur part du patrimoine familial est incompatible avec les obligations internationales du Canada selon le Comité des droits de l'Homme, le Comité des droits économiques sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.<sup>68</sup>

Le Canada est partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. A ce titre, il a l'obligation d'assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le Pacte. Le Comité l'a clairement rappelé dans son Observation générale sur l'article 3 du Pacte (égalité entre les hommes et les femmes :

Les États parties ont l'obligation d'assurer la jouissance égale des droits sans aucune discrimination. Les articles 2 et 3 leur font obligation de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe, pour mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui nuisent à l'égalité dans l'exercice des droits tant dans le secteur public que dans le secteur privé.<sup>69</sup>

Or l'article 23 du Pacte, en son paragraphe 4, oblige les États parties à assurer l'égalité des droits des époux durant le mariage et lors de sa dissolution :

L'article 23 énonce l'égalité de l'homme et de la femme dans le mariage, disposition qui a été explicitée par le Comité dans son Observation générale No 19 (1990). [...] Pour s'acquitter des obligations que le paragraphe 4 de l'article 23 met à leur charge, les États parties doivent veiller à ce que le régime matrimonial prévoie les mêmes droits et

<sup>67</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor).

<sup>68</sup> Femmes autochtones du Québec, Mémoire présenté le 22 septembre 2003, pp. 4-6.

<sup>69</sup> *Égalité des droits entre hommes et femmes (Art. 2)*, 29 mars 2002, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, CCPR, Observation générale 28, par. 3.

obligations pour les deux époux s'agissant de la garde et du soin des enfants ainsi que de leur éducation religieuse et morale, de la capacité de transmettre à l'enfant sa nationalité, et de la propriété ou de la gestion des biens, qu'il s'agisse des biens communs ou des biens propres à chacun des époux. **Les États parties devraient revoir leur législation pour garantir que les femmes mariées aient les mêmes droits patrimoniaux que les hommes, si nécessaire.**<sup>70</sup>

L'observation générale du Comité aborde expressément l'égalité des droits en ce qui concerne le partage du patrimoine familial :

Les États parties doivent aussi veiller à ce que l'égalité soit respectée en ce qui concerne la dissolution du mariage, ce qui exclut la possibilité de répudiation. Les motifs de divorce et d'annulation devraient être les mêmes pour les hommes et pour les femmes, **de même que les critères appliqués pour prendre les décisions concernant le partage de biens**, la pension alimentaire et la garde des enfants.<sup>71</sup>

Le Comité a précisé que l'égalité s'applique aussi aux femmes qui ne sont pas légalement mariées.<sup>72</sup> L'obligation de protéger l'égalité des droits des conjoints dans le mariage et lors de sa dissolution a également été abordée dans l'Observation générale du Comité des droits de l'homme sur la non-discrimination et décrite comme une obligation positive :

Le Comité appelle l'attention des États parties sur le fait que le Pacte leur demande parfois expressément de prendre des mesures pour garantir l'égalité des droits des personnes en cause. Par exemple, il est stipulé au paragraphe 4 de l'article 23 que les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. Ces mesures peuvent être d'ordre législatif, administratif ou autre, mais les États parties ont l'obligation positive de faire en sorte que les

<sup>70</sup> *Id.*, par. 23 et 25 (nous soulignons).

<sup>71</sup> *Id.*, par. 26 (nous soulignons).

<sup>72</sup> *Id.*, par. 27.

époux jouissent de l'égalité des droits conformément au Pacte.<sup>73</sup>

L'absence de dispositions législatives protégeant les droits des femmes autochtones dans les réserves lors de la dissolution de leur mariage ou de leur union de fait est donc incompatible avec les obligations du Canada en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a formulé des recommandations précises à ce sujet à l'issue de son étude du troisième rapport périodique du Canada :

29. Le Comité note que les femmes autochtones qui vivent dans les réserves ne bénéficient pas, contrairement aux femmes vivant en dehors des réserves, du droit à un partage des biens conjugaux à égalité en cas de dissolution du mariage.

[...]

47. Le Comité demande à l'État partie, en consultation avec les communautés intéressées, de remédier à la situation décrite au paragraphe 29 ci-dessus en vue d'assurer le plein respect des droits de l'homme.<sup>74</sup>

L'article 16 de la *Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes* oblige les États parties à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, « Les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a précisé que « la législation

<sup>73</sup> *Non-discrimination*, Observation générale n° 18, 10 novembre 1989, *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créées en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, HRI/GEN/1/Rev.5, 26 avril 2001, à la p. 138.

<sup>74</sup> *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 10 décembre 1998, E/C.12/1/Add.31.

devrait assurer à la femme dans cette situation l'égalité avec l'homme, dans la famille et dans le partage des revenus et des biens ».<sup>75</sup>

Le Canada soumet des rapports périodiques à ce Comité et à l'issue de son étude du dernier rapport périodique, le Comité s'est dit très préoccupé par la discrimination à laquelle les femmes autochtones continuent de faire face. Il a également reproché au Canada de ne pas avoir abordé la question des biens matrimoniaux dans les réserves dans le cadre du projet de loi C-7 sur la gouvernance des Premières Nations et a souligné qu'un certain nombre de situations, y compris celle concernant les biens matrimoniaux dans les réserves, étaient incompatibles avec la Convention.<sup>76</sup> Le Comité a demandé au Canada d'intensifier ses efforts pour éliminer toute discrimination, *de jure ou de facto*, à l'égard des femmes autochtones dans la société canadienne et dans leurs communautés.<sup>77</sup>

Des témoins ont également souligné que l'absence de dispositions législatives a des conséquences négatives sur les enfants, contrairement à la *Convention sur les droits de l'enfant*.

Qu'en est-il des enfants touchés par la rupture d'un mariage? Est-ce que ces enfants ont peur, sont-ils stressés? Comme dans toute rupture conjugale, il y a toujours des décisions difficiles à prendre en ce qui concerne les enfants. Qu'est-ce qui arrive aux enfants qui doivent quitter la maison familiale et, dans certains cas, la seule communauté qu'ils connaissent? Est-ce que les enfants sont conscients des conséquences que subira leur vie à la suite de la rupture conjugale de leurs parents? Je crois que les enfants d'aujourd'hui sont beaucoup plus malins et beaucoup plus conscients des circonstances de la vie et des conséquences de certaines situations qui les touchent personnellement. Certains enfants sont extrêmement intelligents et sensibles à un très bas âge, mais il est clair que dès l'âge de 5 ans, la plupart des enfants sont conscients de ce qui se passe dans

<sup>75</sup> *Égalité dans le mariage et les rapports familiaux*, Recommandation générale no 21 (1994), par. 18. *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créées en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*. HRI/GEN/1/Rev.5, 26 avril 2001, à la p. 231.

<sup>76</sup> Draft Report. Consideration of reports of States parties, Canada, CEDAW/C/2003/1/CRP.3/Add.5/Rev.1, 31 janvier 2003, au par. 37.

<sup>77</sup> *Id.*, par. 38.

leur environnement et des conséquences possibles que cela entraîne dans leur vie.<sup>78</sup>

L'article 30 de la Convention, notamment, prévoit que « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

Lorsqu'un enfant est obligé de quitter la réserve avec sa mère parce que celle-ci doit quitter le domicile familial auquel elle n'a aucun droit en cas de divorce ou de rupture d'une union de fait, et qu'elle ne peut obtenir d'autre logement dans la réserve, il est privé de son droit de participer à la vie culturelle de sa communauté. De plus, cette situation revient à lui faire subir la même discrimination que sa mère, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 2 de la Convention.

Il appert donc que le Canada ne respecte pas ses obligations internationales à l'égard des femmes et des enfants autochtones dans les réserves.

## **II. Problèmes connexes soulevés par les témoins**

Les témoins ont soulevé un certain nombre de problèmes dont le Comité ne veut pas minimiser l'importance, d'autant plus qu'ils ont des conséquences directes sur l'exercice des droits des femmes autochtones dans les réserves. Cependant, aucun de ces facteurs ne devrait avoir d'incidence sur la reconnaissance et la protection, au plan juridique, des droits de ces femmes et de leurs enfants en ce qui concerne le patrimoine familial. Ces situations sont incluses dans le présent rapport préliminaire aux fins d'une étude plus approfondie de la mise en œuvre des droits qui doivent être reconnus.

---

<sup>78</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Dorothy George, Newfoundland Native Women's Association).

## **G. Pénurie de logements et politiques en matière de logement injustes**

Plusieurs témoins ont identifié la pénurie de logements dans les réserves comme étant une des raisons forçant les femmes à quitter la réserve en cas de rupture. Le ministère des Affaires indiennes a également mentionné que certaines politiques en matière de logement étaient injustes. Par exemple, dans certaines Premières Nations une femme qui doit quitter le logement familial en cas de divorce peut ne pas être en mesure d'obtenir un autre logement en raison d'une politique selon laquelle une seule maison est attribuée par famille. Les représentants du Ministère ont indiqué qu'une étude était en cours et qu'ils espéraient que le rapport serait disponible vers la mi-novembre.<sup>79</sup> Le Conseil provincial des femmes du Manitoba a mentionné que les politiques en matière de logement ne sont pas toujours écrites ce qui laisse une grande marge de manœuvre au Conseil de bande :

Nous constatons que dans plusieurs réserves, c'est le chef et le conseil qui déterminent l'attribution des logements. La politique du logement qui devrait guider cette attribution et les critères régissant les baux ne sont pas toujours consignés par écrit ou approuvés par l'ensemble de la bande ou même communiqués aux membres de la bande. Une élection locale peut entraîner le choix d'un nouveau chef et d'un nouveau conseil, et la mise en place d'une nouvelle politique en matière de logement du jour au lendemain. Il n'y a donc aucune règle en matière de politique du logement lorsqu'il n'y a pas de gouvernance. Cela devient arbitraire et politique.<sup>80</sup>

L'association des femmes autochtones de Colombie-Britannique a toutefois suggéré au Comité de ne pas accorder trop d'importance à la question de la pénurie de logements dans les réserves dans le contexte de son étude : c'est une réalité qui ne devrait pas influencer les droits matrimoniaux des femmes autochtones dans les réserves.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sandra Ginnish, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.)

<sup>80</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Elizabeth Fleming, Provincial Council of Women, Manitoba).

<sup>81</sup> Mémoire, p. 13.

Le Comité est d'avis que bien que la pénurie de logements puisse avoir un effet direct sur la possibilité pour les femmes obligées de quitter le domicile familial de se reloger dans la réserve, au plan juridique, la reconnaissance et la protection des droits des femmes à leur part du patrimoine familial ne devrait effectivement pas dépendre pas d'une situation de fait.

## H. Appartenance à la Bande

Les représentants du ministère des affaires indiennes ont attiré l'attention du Comité sur les éventuelles différences de statut des personnes vivant dans les réserves par rapport à la *Loi sur les Indiens* : Des membres d'une même famille peuvent ne pas avoir les mêmes droits, à la fois en terme de statut et d'appartenance. Ceci a des conséquences sur le partage du patrimoine familial.<sup>82</sup> Les témoins ont également attiré l'attention du Comité sur cette situation :

J'étais moi-même adolescente quand je me suis mariée, et tout s'est fait dans les règles. Nous tombions sous le coup du projet de loi C-31 à l'époque. Mes enfants sont des Indiens inscrits, mais mes petits-enfants ne le sont pas.<sup>83</sup>

En effet, certaines femmes indiennes ont perdu leur statut lorsqu'elles ont épousé un non autochtone avant 1985. Elles ont pu récupérer leur statut quand la *Loi sur les Indiens* a été modifiée et le transmettre à leurs enfants. Toutefois, plusieurs de ces femmes éprouvent encore des difficultés à être acceptées comme membres par leur Première Nation, tandis que d'autres n'arrivent pas à récupérer les biens immobiliers qui leur ont été légués et dont elles auraient hérité si elles n'avaient pas perdu leur statut d'Indiennes avant 1985.<sup>84</sup> De plus, si ces femmes n'avaient qu'un seul parent «Indien» au sens de la Loi, leurs enfants ne pourront transmettre leur statut à leurs propres enfants s'ils épousent des personnes non autochtones. Or les enfants qui ne peuvent avoir le statut d'Indien peuvent se voir refuser l'appartenance à la Première Nation. Cette situation

<sup>82</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sandra Ginnish, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

<sup>83</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Dorris Peters, British Columbia's Native Women Society)

<sup>84</sup> Wendy Lockhard-Lunberg, Mémoire soumis au Comité, 15 octobre 2003.

préoccupe d'ailleurs le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a recommandé au Canada de s'en occuper :

Le Comité est préoccupé par la discrimination dont sont toujours victimes les femmes autochtones. À la suite de l'adoption des vues du Comité dans l'affaire Lovelace, en juillet 1981, des amendements ont été apportés en 1985 à la Loi sur les Indiens. Bien que la qualité d'indiennes ait été rendue aux femmes indiennes qui l'avaient perdue du fait de leur mariage, ces amendements ne concernent que les intéressées et leurs enfants et ne visent pas les générations suivantes, dont les membres peuvent toujours se voir dénier l'appartenance à leur communauté. Le Comité recommande que l'État partie examine ces questions.<sup>85</sup>

Cette limite dite de la «seconde génération» est la raison pour laquelle les femmes autochtones qui ont des enfants hors mariage doivent nommer le père pour que le ministère prenne en considération la demande d'inscription de l'enfant au Registre des Indiens, tel que souligné par certains témoins.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est saisi de cette question et a formulé les recommandations suivantes à l'issue de son étude des treizième et quatorzième rapports périodiques du Canada :

Le Comité note avec préoccupation que certains éléments de la loi sur les Indiens pourraient ne pas être compatibles avec les droits protégés par l'article 5 de la Convention, en particulier le droit de se marier et de choisir son conjoint, le droit à la propriété et le droit d'hériter, en particulier en ce qui concerne les femmes et enfants autochtones. Le Comité recommande à l'État partie d'examiner ces éléments, en consultation avec les autochtones, et de fournir des informations appropriées sur ce point dans son prochain rapport périodique.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> *Concluding observations of the Human Rights Committee : Canada*, 7 avril 1999, CCPR/C/79/Add.105, au par. 19. Disponible en français sur le site de Patrimoine canadien: [http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/iccpr/session65\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/iccpr/session65_f.cfm).

<sup>86</sup> *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada*, 11 novembre 2002, A/57/18, paras. 3153-343 (Concluding Observations/Comments), au par. 332.

Plusieurs témoins ont recommandé que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à éliminer la limite de la «seconde génération». <sup>87</sup> Une telle mesure semble indiquée pour que le Canada respecte ses obligations internationales.

Certains témoins ont également soulevé le problème de l'impossibilité d'obtenir l'inscription à la liste des membres de la Bande pour les femmes qui épousent un membre d'une autre Première Nation que la leur. Dans ce cas, elles ne peuvent acquérir de droits sur les terres de la réserve dont elles ne sont pas membres.<sup>88</sup> Tel que confirmé par un représentant du Ministère des Affaires indiennes «Aucun certificat de possession n'est alloué à des personnes qui ne sont pas membres de la Bande.»<sup>89</sup>

Les témoins ont souligné que le problème est encore plus aigu pour les femmes qui ont dû renoncer à l'appartenance à leur Première Nation de naissance afin de devenir membre de la Première Nation de leur conjoint et qui perdent cette dernière appartenance au moment du divorce.<sup>90</sup>

Des témoins ont recommandé que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que les femmes qui ont perdu l'appartenance à la Première Nation où elles sont nées lors du mariage puissent automatiquement la récupérer en cas de dissolution du mariage.<sup>91</sup> Le Comité appuie cette suggestion et recommande qu'elle soit mise en œuvre.

## I. Manque d'information

Tel que souligné en introduction, les femmes dans les réserves ne sont généralement pas au courant de leurs droits et même si elles le sont davantage dans les Premières Nations qui ont choisi de s'assujettir à la *Loi sur la gestion des terres des*

<sup>87</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal Women's Society)

<sup>88</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Kerry Kipping, Sandra Ginnish, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones). Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; Dorothy George, Newfoundland Native Women's Association; JoAnne Ahenakew, Alberta Native Women's Society).

<sup>89</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (K. Kipping).

<sup>90</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre. (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; JoAnne Ahenakew, Alberta Aboriginal Women's Society); 29 septembre 2003 (Irene Morin).

<sup>91</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

*Premières Nations*, ceci ne concerne pour l'instant que quatorze Premières Nations alors qu'il y en a plus de 630 au Canada.

Des témoins ont recommandé qu'une formation intensive en matière de droit à l'égalité soit offerte dans les communautés.<sup>92</sup> Bien que la publication de la brochure du ministère des Affaires indiennes, *Après la rupture du mariage - Informations sur le foyer matrimonial dans la réserve* soit considérée comme un pas dans la bonne direction il y aurait lieu de diffuser des renseignements de nature moins technique.<sup>93</sup>

#### **J. Difficultés concernant les recours judiciaires**

Des témoins ont mentionné que les femmes autochtones dans les réserves peuvent éprouver diverses difficultés à exercer des recours judiciaires. Ces difficultés incluent l'inaccessibilité de l'aide juridique, le manque de moyens financiers pour aller jusqu'au bout de recours judiciaires et il arrive également que des femmes subissent des mesures d'intimidation et de représailles au sein même de leur communauté.<sup>94</sup>

La reconnaissance de droits perd de son sens si les titulaires ne sont pas en mesure de faire valoir ces droits devant les tribunaux, le cas échéant. Des mesures devront être mises en place pour assurer l'effectivité des droits reconnus.

#### **K. Distribution des terres selon la coutume**

Les témoins ont indiqué que la distribution des terres selon un mode coutumier échappe à tout contrôle. A ce stade de son étude, tel que souligné précédemment, le Comité ne dispose que de très peu de renseignements au sujet de ce mode de distribution des terres. Il ressort toutefois des témoignages que même les membres d'une Première Nation peuvent ne pas connaître les règles suivies pour cette distribution, ce qui peut entraîner des abus.

---

<sup>92</sup> Témoignages au Comité , 15 septembre 2003 (Larry Chartrand, Association du Barreau autochtone)

<sup>93</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Elizabeth Fleming)

<sup>94</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre (Elizabeth Fleming); 29 septembre 2003 (Sharon McIvor)

Tel que souligné par l'association des femmes autochtones de Colombie-Britannique, l'attribution de terres selon la coutume ne fait pas partie du régime juridique en place pour la possession et l'usage de terres de réserve et ne devrait pas influencer la manière dont le Canada instaure un régime juridique en matière de patrimoine familial.

Néanmoins, la transparence dans l'allocation de terres selon les coutumes des Premières Nations s'impose. Des témoins ont suggéré que les Premières Nations qui allouent les terres selon un mode coutumier tiennent un registre déposé auprès d'une agence centrale<sup>95</sup> Cependant, les renseignements fournis au Comité par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien identifient seulement des Premières Nations dans trois provinces. Cette question devra faire l'objet d'une étude plus approfondie.

## **L. La question de l'application de la Charte aux gouvernements autochtones**

Dans le cadre de la négociation d'accords sur l'autonomie gouvernementale les Premières Nations acceptent l'application de la Charte. Toutefois, d'autres soutiennent que celle-ci ne s'applique expressément qu'au gouvernement fédéral et provinciaux et non pas aux Conseils de bande.<sup>96</sup>

Comme l'ont souligné des témoins, tout le monde au Canada devrait pouvoir compter sur la protection de la Charte.<sup>97</sup> Bien que l'article 25 de la Charte prévoie qu'elle ne doit pas être interprétée de manière à porter atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, le droit à l'autonomie gouvernementale ne doit pas être interprété de manière à autoriser la discrimination à l'égard des femmes autochtones dans les réserves. Une telle interprétation serait incompatible avec les obligations internationales du Canada et avec l'honneur de la Couronne. Comme l'a souligné un témoin :

---

<sup>95</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Nancy Sandy, Association du Barreau autochtone); 22 septembre (Elizabeth Fleming)

<sup>96</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Larry Chartrand, Association du Barreau autochtone). Veuillez noter que l'expression « Conseils de bande » renvoie aux Premières Nations qui n'ont pas d'accords sur l'autonomie gouvernementale.

<sup>97</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada); 22 septembre 2003 (Teressa Nahane, British Columbia Native Women's Society).

[L]e gouvernement du Canada est lié par la Constitution et par ses obligations internationales. Il ne peut, sous aucun prétexte, créer, à l'intérieur de ses frontières, des enclaves dans lesquelles il permet des violations routinières des droits de la personne. Au contraire, il a le devoir d'agir pour protéger les droits de toutes les personnes à l'intérieur de ses frontières. Cela inclut les femmes autochtones.<sup>98</sup>

**Le Comité est d'avis que les dispositions du paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982 doivent également être respectées par les Conseils de Bande et les gouvernements des Premières Nations.**<sup>99</sup> Ces dispositions garantissent les droits ancestraux et issus de traités visés au paragraphe 35(1) « également aux personnes des deux sexes ». Dans la mesure où, tel que souligné précédemment, un droit sur des terres de réserve est, selon la Cour suprême, de la même nature qu'un droit sur des terres détenues en vertu d'un titre aborigène<sup>100</sup>, il devrait être garanti également aux hommes et aux femmes dans les réserves. Comme l'a souligné un témoin,<sup>101</sup> les dispositions du paragraphe 35(4) ont été acceptée par les leaders autochtones. Ils doivent maintenant les respecter.

### **III. Solutions à envisager**

Des recommandations ont été faites par le passé notamment par la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones qui a conclu que les Premières Nations avaient une compétence inhérente en matière de mariage et de biens matrimoniaux. Elle a également souligné que de nombreuses femmes qui avaient témoigné voulaient que les règlements en matière de résidence soient examinés de manière à éviter toute injustice envers un groupe particulier.<sup>102</sup>

En outre, dans son rapport rendu public à l'automne de 1991, la Commission d'enquête sur la justice et les Autochtones au Manitoba a recommandé que la *Loi sur les*

<sup>98</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec).

<sup>99</sup> L'expression « Conseil de Bande » désigne ici le gouvernement d'une réserve sous la *Loi sur les Indiens*. Elle ne s'applique plus aux Premières Nations qui ont négocié leur autonomie gouvernementale.

<sup>100</sup> Guérin c. La Reine, *supra*; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, *supra*.

<sup>101</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Larry Chartrand, Association du Barreau autochtone).

<sup>102</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sandra Ginnish)

*Indiens* soit modifiée de manière à prévoir le partage équitable des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves en cas de divorce.<sup>103</sup>

Le Comité est d'avis qu'aucune solution unique et immédiate ne pourrait remédier à la situation à la satisfaction de tous. Cependant, il est impératif que le gouvernement agisse immédiatement. Les témoins ont souligné à maintes reprises l'urgence d'une solution et l'extrait suivant des témoignages est un triste rappel des effets dévastateurs sur la vie des femmes autochtones d'une situation que nous ne pouvons tolérer plus longtemps :

Notre association considère qu'il faut immédiatement mettre en oeuvre des mesures correctives pour remédier à l'absence de régimes de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, avant même la concrétisation de l'autonomie gouvernementale et même s'il faut pour cela réformer la législation, car la question est trop grave pour les femmes autochtones et leurs enfants, comme en atteste l'anecdote suivante.

Une Autochtone s'est suicidée cette année après que les autorités l'eurent privée de ses enfants. Cette femme, qui avait cinq enfants, a été contrainte de quitter sa réserve à cause d'une pénurie chronique de logements. Elle n'a pas trouvé de logement abordable en dehors de la réserve. À cause de sa situation financière, elle a été contrainte de s'installer dans une pension de familles avec ses cinq enfants. Elle a sollicité l'aide des autorités pour obtenir un logement abordable pour elle et ses enfants. Les autorités ont réagi en la privant de ses enfants. Ayant perdu tout espoir, elle s'est alors suicidée.<sup>104</sup>

Tel que suggéré par plusieurs témoins, il convient d'envisager la mise en place, le plus rapidement possible, de mesures intérimaires qui resteraient en vigueur jusqu'à ce que des solutions définitives soient trouvées avec la pleine collaboration des Premières Nations, tel que recommandé par l'Assemblée des Premières Nations.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec)

<sup>104</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada).

<sup>105</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Tiffany Smith, Roger Jones, Assemblée des Premières Nations).

Les témoins étaient divisés sur la question de la compétence en matière de biens matrimoniaux. Doit-elle reposer entre les mains des Conseils de bande ou encore, le gouvernement fédéral devrait-il légiférer en la matière? Le Comité est d'avis que cette compétence devrait éventuellement être exercée par les Premières Nations. Cependant, toutes ne sont pas au même stade de leurs négociations vers l'autonomie gouvernementale et beaucoup d'entre elles ne les ont pas encore amorcées. Par conséquent dans l'immédiat, le gouvernement fédéral doit légiférer. Tel que l'a souligné un témoin :

Sans manquer de respect envers l'autonomie et l'intégrité des collectivités autochtones, il faudrait trouver une solution provisoire, soit par l'ajout d'une disposition dans la *Loi sur les Indiens*, soit par la simple adoption d'une loi provinciale sur les biens, à titre provisoire. Cette solution aurait toutefois une échéance. Elle serait visée par une mesure de temporisation de sorte que le gouvernement ne serait pas libéré de l'obligation de participer sérieusement aux discussions.<sup>106</sup>

Le Comité est de cet avis et recommande la mise en œuvre immédiate d'une solution temporaire.

Un témoin a exprimé l'avis que les conseils de bande pourraient utiliser leurs pouvoirs de réglementation en vertu de l'article 81(1)p.1 de la *Loi sur les Indiens* concernant la résidence des membres de la bande<sup>107</sup>. Cette possibilité mérite de faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Le Comité a également pris note de la recommandation de l'Assemblée des Premières Nations selon laquelle il pourrait exister des solutions autres que des mesures législatives, qui mériteraient d'être explorées avec les Premières Nations.<sup>108</sup> Bien que la recherche de solutions ne doive pas se limiter au domaine législatif, la situation est urgente pour les femmes des Premières Nations dans les réserves et des mesures

<sup>106</sup> Témoignages au Comité, 6 octobre 2003 (Mary Eberts).

<sup>107</sup> Témoignages au Comité, 29 septembre 2003 (Sharon McIvor).

<sup>108</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Roger Jones, Assemblée des Premières Nations).

s'imposent la plus rapidement possible. C'est pourquoi le Comité se penche sur des mesures législatives temporaires, qui ne devraient pas faire obstacle à la recherche de solutions à long terme qui pourraient être d'une autre nature.

Le Comité est conscient du fait que certaines Premières Nations ont déjà commencé à mettre en place des mesures concernant l'usage et l'occupation du domicile familial en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait.<sup>109</sup> **Il faudrait donc que toute mesure législative envisagée prévoie la possibilité pour les Premières Nations de suivre leurs propres règles dans la mesure où elles rencontrent des normes minimales comme celles des lois provinciales et territoriales existantes.**

#### A. Mesures législatives immédiates et temporaires

Deux types de mesures peuvent être envisagées : soit la modification de la *Loi sur les Indiens*, solution préconisée par plusieurs témoins, soit l'adoption d'une nouvelle loi. Les témoins ont fait plusieurs recommandations tout en soulignant que de plus amples consultations s'imposaient et que les organisations autochtones avaient besoin de ressources financières adéquates pour entreprendre ces consultations.

Le Comité est conscient que certains soutiendront que de telles mesures porterait atteinte à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations et que le droit à l'autonomie gouvernementale est protégé par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon les critères établis par la Cour suprême du Canada, l'exercice du pouvoir législatif fédéral à l'égard des Indiens et des terres indiennes doit être justifiable à la lumière des critères dégagés par la Cour lorsqu'il porte atteinte à des droits constitutionnellement garantis. Une des exigences est la consultation des Premières Nations. Compte tenu de leurs nombre, cette consultation sera longue et si rien n'est mis en place dans l'intervalle, les femmes autochtones dans les réserves continueront de subir une discrimination contraire à la Charte, au par. 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et aux obligations internationales du Canada en matière de

<sup>109</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Marilyn Sark, Aboriginal Women's Association, Ile-du-Prince-Édouard).

droits de la personne. C'est pourquoi le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte, le plus rapidement possible, les mesures législatives adéquates pour corriger cette situation, mesures temporaires pendant que des consultations s'engagent avec les Premières Nations pour mettre en place des mesures permanentes. Tel que souligné par un témoin :

Pour ce qui est des changements dans la Loi sur les Indiens, c'est il y a 100 ans qu'il aurait fallu les faire. [...] Je veux que cela soit clair, c'est au niveau de la Loi sur les Indiens qu'il faut que cela change. Ne nous donnez pas une loi qui dira «voici l'autonomie gouvernementale» quand nos nations souffrent. [...] J'y crois, je veux le voir, mais on n'est pas encore rendu là. La Loi sur les Indiens doit être changée.<sup>110</sup>

### **1. Modifications à la *Loi sur les Indians***

Les témoins ont suggérés plusieurs modifications, notamment :

- Que la *Loi sur les Indians* soit modifiée de façon à ce que les lois provinciales concernant le partage du patrimoine familial, à la fois les biens meubles et les immeubles, s'appliquent.<sup>111</sup>

**Le Comité appuie cette suggestion et recommande qu'elle soit mise en œuvre. Ce faisant le Comité est conscient qu'une majorité de provinces ne reconnaît pas les mêmes droits aux conjoints mariés et aux conjoints de fait, en particulier en ce qui concerne le partage des biens immobiliers du patrimoine familial, et qu'une solution réelle à cette situation exigerait que toutes les femmes autochtones soient traitées également, quel que soit la province ou le territoire où elles habitent. Cependant, nous sommes confrontés à une situation qui exige une action immédiate et l'amendement à la *Loi sur les Indians* recommandé est une mesure qui peut être mise en oeuvre rapidement. Le Comité aura à évaluer, dans ses travaux futurs, les mesures**

<sup>110</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec )

<sup>111</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada); 22 septembre 2003 (Teressa Nahane, Native Women's Association, Colombie-Britannique).

**à prendre pour que les lois provinciales évitent les distinctions fondées sur le statut matrimonial que les femmes autochtones subissent. Le Comité inclura des recommandations à ce sujet dans son rapport final.**

- Que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que les biens acquis durant le mariage soient la propriété commune des époux et que le conjoint qui a la garde des enfants puisse continuer d'occuper le domicile familial.<sup>112</sup>

**Bien que le Comité ne soit pas en désaccord avec l'esprit de cette suggestion, il a certaines préoccupations et n'est pas prêt à faire de recommandation pour l'instant.**

- Que l'on tienne compte du droit des enfants à leur part du patrimoine familial.<sup>113</sup>

**Le Comité appuie cette suggestion. Elle fera l'objet d'une étude plus approfondie et de recommandations dans le rapport final du Comité.**

- Que l'on prévoie un droit d'occupation de la résidence qui protégerait les conjoints dont le nom n'apparaît pas sur le Certificat de possession, ou lorsque le Certificat de possession est détenu par un tiers.<sup>114</sup> Cette dernière situation peut se présenter, par exemple, lorsque le Conseil de Bande a prêté l'argent pour construire la résidence familiale et qu'il détient le certificat de possession jusqu'au remboursement intégral du prêt.

**Le Comité appuie cette suggestion et recommande qu'elle soit mise en œuvre.**

---

<sup>112</sup> Témoignages au Comité, 22 septembre 2003 (Michèle Audette, Femmes autochtones du Québec; JoAnne Ahenakew, Aboriginal Women's Society, Alberta)

<sup>113</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Larry Chartrand, Association du Barreau autochtone).

<sup>114</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003, (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones).

- Que la résidence familiale dans la réserve puisse être enregistrée de manière à protéger le conjoint qui n'a pas le Certificat de possession.<sup>115</sup>

**Le Comité recommande qu'il soit possible d'enregistrer le domicile familial dans la réserve de manière à protéger les droits des conjoints..**

- L'association du Barreau autochtone recommande que des arbitres soient nommés par les conseils de bande pour régler les problèmes avec l'aide d'anciens et/ou de la communauté. Ce serait une solution à court terme que les Premières Nations pourraient mettre en place immédiatement.<sup>116</sup>

**Le Comité ne juge pas utile de faire de recommandations à ce sujet puisque cette mesure, tel que souligné par les témoins, peut être mise en œuvre sans modification à la *Loi sur les Indiens*.**

## **2. Adoption d'une loi distincte**

L'on pourrait également envisager l'adoption d'une loi sur le partage du patrimoine familial dans les réserves sur le modèle des règlements en la matière adoptés par les Premières Nations parties à l'*Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations*.<sup>117</sup> Cependant, le Comité n'a pas encore étudié en détail la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* et n'a pas eu l'occasion de se pencher sur les règles relatives au patrimoine familial ni d'entendre les Premières Nations qui les ont adoptées.

## **3. Solutions à plus long terme**

De l'avis des témoins, les Premières nations doivent participer à la recherche de solutions à long terme qui leur conviendront. Les questions relatives à la famille en

---

<sup>115</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre (Pam Paul, Association nationale des femmes autochtones)

<sup>116</sup> Témoignages au Comité, 15 septembre 2003 (Nancy Sandy, Association du Barreau autochtone).

<sup>117</sup> Témoignages au Comité, 6 octobre 2003 (Margaret Panasse-Mayer, Nipissing First nation)

général et au partage du patrimoine familial en particulier sont considérées comme des sujets qui doivent relever de la compétence des Premières Nations, conformément à leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Le Comité recommande que les associations de femmes autochtones nationales, provinciales, territoriales et régionales reçoivent le financement nécessaire pour entreprendre des consultations approfondies auprès des femmes autochtones sur la question du partage du patrimoine familial dans les réserves. Ces consultations devraient constituer une première étape avant une consultation élargie des gouvernements autochtones et Conseil de bande, dans le but de trouver des solutions permanentes tenant compte des caractéristiques culturelles des Premières Nations. Ces solutions devraient toutefois partir du principe fondamental qu'il ne peut y avoir aucune justification culturelle de violations des droits de la personne protégés en vertu de la Charte et du droit international. Comme l'a souligné un témoin :

La collectivité autochtone pourrait déclarer que le Canada n'a pas le droit de dire à une autre nation comment gouverner son peuple. Je ferais valoir ce matin aux honorables membres du Comité que, si c'était la position du Canada, votre Comité n'aurait pas été mis sur pied afin de consulter les femmes autochtones du Canada sur cette question.

De nos jours, existe-t-il un pays qui soit à l'abri de l'examen d'autres pays qui estiment qu'une injustice a été commise envers ses citoyens? Les droits de la personne sont une priorité tant pour le Canada que pour de nombreux autres pays, et la recherche d'une solution à la violation de ces droits est aussi une priorité.<sup>118</sup>

Le Comité que tout gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement canadien ou des gouvernements autochtones, a l'obligation de respecter et de protéger les droits des femmes autochtones, ce qui inclut le droit des femmes autochtones dans les réserves à

---

<sup>118</sup> Témoignages au Comité, 22 Septembre 2003 (Dorothy George, Newfoundland's Native Women's Association).

leur part du patrimoine familial. C'est une question de droit, mais aussi une question d'honneur et de dignité.

*Il faut faire correspondre le discours et l'action; il faut joindre le geste à la parole*

## **ANNEXE A: TÉMOINS**

### **Première Session, Trente-septième Parlement**

18 juin 2003                    L'honorable Robert D. Nault, c.p., député, Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada

### **Deuxième Session, Trente-septième Parlement**

15 septembre 2003

*Du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Sandra Ginnish, Directrice générale des Traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes

Wendy Cornet, Conseillère spéciale

Kerry Kipping, Directeur général intérimaire, Direction générale des terres et de l'environnement

Serge Larose, Conseiller principal, Ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement

*Du National Aboriginal Women's Association :*

Pam Paul, Présidente

Martha Montour, Conseillère juridique

*De l'Assemblée des Premières nations :*

Tiffany Smith, Coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières Nations, Membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières Nations

Marie Frawley-Henry, Directrice, Affaires internationales

Roger Jones, Conseiller juridique

*De l'Indigenous Bar Association:*

Nancy Sandy

Larry Chartrand

*De l'Association des femmes autochtones du Canada :*

Sherry Lewis

Céleste McKay

22 septembre 2003                    *De la Newfoundland Native Women's Association:*

Dorothy George, Présidente

*De l'Association des femmes autochtones du Québec :*

Michèle Audette

Diane Soroka, Avocate

*De l' Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island:*

Marilyn Sark, Présidente

*De l' Alberta Aboriginal Women's Society:*

JoAnne Ahenakew

*De la British Columbia Native Women's Society:*

Teressa Nahanee

Dorris Peters

*De la Provincial Council of Women of Manitoba:*

Elizabeth Fleming, Past President

Toni Lightning

*De la Native Women's Association of the N.W.T.:*

Gina Dolphus, Présidente

*De l'Ontario Native Women's Association:*

Marlene Pierre, Membre du conseil

29 septembre 2003

*À titre personnel :*

Irene Morin, Première Nation Enoch

*À titre personnel :*

Sharon Donna McIvor, Avocate

6 octobre 2003

*À titre personnel :*

Mary Eberts et Bev Jacobs, co-auteures de *Matrimonial Property on Reserve*

*À titre personnel :*

Margaret Panasse-Mayer, Ancienne chef, Première Nation Nipissing

## **ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇUS AU COURS DE CETTE ÉTUDE**

### **Mémoires et autres documents reçus des témoins et d'autres personnes**

1. Notes pour une présentation faite par l'honorable Robert D. Nault, c.p., député, Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada
2. Lettre de l'Association des femmes autochtones du Québec, juin 2003
3. Analyse des conditions socioéconomiques de 1991 et de 1996 : Comparaison entre les Indiens inscrits, les Indiens inscrits vivant dans les réserves et l'ensemble de la population du Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada
4. Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2002, Affaires indiennes et du Nord Canada
5. Données ministérielles de base 2002, Affaires indiennes et du Nord Canada
6. Les femmes autochtones vivant dans des régions urbaines de la Colombie-Britannique et le régimes des biens immobiliers matrimoniaux, Affaires indiennes et du Nord Canada
7. Feuille de renseignements – juin 2003, Affaires indiennes et du Nord Canada
8. Présentation du National Aboriginal Women's Association, 15 septembre 2003
9. Présentation de l'Assemblée des Premières nations, 15 septembre 2003
10. Présentation de l'Indigenous Bar Association, 15 septembre 2003
11. Présentation de la Native Women's Association of Canada, 22 septembre 2003
12. Présentation de la Newfoundland Native Women's Association, 22 septembre 2003
13. Présentation de l'Association des femmes autochtones du Québec, 22 septembre 2003
14. Présentation de l'Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island, 22 septembre 2003
15. Présentation de la British Columbia Native Women's Association, 22 septembre 2003
16. Présentation du Provincial Council of Women of Manitoba, 22 septembre 2003
17. Présentation de la Native Women's Association of the N.W.T., 22 septembre 2003
18. Présentation de l'Ontario Native Women's Association, 22 septembre 2003
19. Présentation de Sharon Donna McIvor, 29 septembre
20. *Ébauche d'un rapport, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (ANGLAIS SEULEMENT)*
21. Présentation de Irene Morin, Enoch First Nation, 29 septembre 2003
22. Le Canada doit prêter une oreille attentive aux femmes autochtones, Association des femmes autochtones du Canada
23. Le Matriarcat et la Constitution canadienne : une menace double pour les femmes autochtones, Martha Montour
24. Le Matriarcat et la Charte canadienne : document de discussion, Association des femmes autochtones du Canada
25. Code foncier de la Première nation Nipissing

26. Code foncier de la Nation crie de Opaskwayak
27. Code foncier de la Première nation Scugog Island
28. Code foncier de la Première nation Georgina Island
29. Code foncier de la Première nation Muskoday
30. Code foncier de la Première nation Lheidli T'enneh
31. Paul c. Paul
32. Derrickson c. Derrickson
33. *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*
34. *Loi sur les Indiens*
35. Dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867*
36. Dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1982*
37. Projet de Loi C-7, Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois
38. Projet de loi C-19, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois
39. Les biens matrimoniaux situés dans les réserves : Document de travail, Wendy Cornet and Allison Lendor
40. Après la rupture du mariage : Information sur le foyer matrimonial dans la réserve
41. *Where are the Women?*, Report of the Special Representative on the Protection of First Women
42. *Home/Land*, Mary Ellen Turpel, (1991) 10 Rev. Can. D. Fam. 17
43. Projet de loi C-49, Loi portant ratification de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations en visant sa prise d'effet
44. Communiqué de presse, La Mesure relative à la gestion des terres des premières nations – une étape importante vers l'autonomie gouvernementale des premières nations
45. Recherche d'une solution au problème du partage des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve après une rupture conjugale : Étude des tribunaux administratifs, de la fonction d'ombudsman et des modes de règlement extrajudiciaire, par Jo-Ann E.C. Greene pour Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes
46. Lettre de l'Association nationale de la femme et du droit, 17 octobre 2003

### **Soumission au Comité**

1. Première nation de Alderville
2. Nation Crie Chemawin
3. Première nation Heiltsuk
4. Première nation Henvey Inlet
5. Nation huronne-wendat
6. Nation Crie James Smith
7. Kitigan Zibi Anishinabeg

8. Première nation Magnetawan
9. Première nation Mississauga
10. Conseil de Bande Odanak
11. Conseil du village de Old Masset
12. Première nations Squiala
13. Melody Andrews
14. Reginald Maloney
15. Eric Paul

#### **Bibliothèque de Parlement – Notes d'information**

1. 18 juin 2003
2. 15 septembre 2003
3. 22 septembre 2003
4. 29 septembre 2003
5. 6 octobre 2003

#### **Bibliothèque de Parlement – Documents supplémentaires**

1. La Division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves – aperçu des enjeux, Carol Hilling, 5 juin 2003
2. La Convention relative aux droits de l'enfant : les obligations du Canada à l'endroit des enfants autochtones, Carol Hilling, 23 septembre 2003



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable SHIRLEY MAHEU

*Présidente:*

L'honorable SHIRLEY MAHEU

## INDEX

OF PROCEEDINGS

## INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Issues Nos. 1 to 10 inclusive)*

*(Fascicules nos 1 à 10 inclusivement)*

Prepared by

Jean-Paul Lorrain

Information and Document Resource Service

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Jean-Paul Lorrain

Service de ressources d'information et de documentation

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Published by the Senate of Canada

Publié par le Sénat du Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada  
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Les Éditions et Services de dépôt Ottawa (Ontario) K1A 0S5

## SENATE OF CANADA

Human Rights,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 37th Parliament, 2002-03

### INDEX

(Issues 1-10 inclusive)

**Numbers in bold refer to the issue number.**

**R:** Issue number followed by **R** refers to the report contained within that issue.

### COMMITTEE

#### **Human Rights, Standing Senate Committee**

- Future business, **1**:6-7,18-25
- Motions and agreements
- Budget, adoption, **6**:67
- Clerk to contact Allan Gotlieb, John McEvoy and Don Fleming for the meeting of March 31, 2003, **2**:6
- Draft agenda and future business, **5**:5-7
- Draft budget, **2**:4-13; **6**:4
- Draft interim report, adoption as amended, and review of final version, **10**:4
- Draft report, adoption and tabling, **4**:3
- Draft report of the delegation that went to Geneva and Strasbourg, approval and tabling in the Senate, **10**:4
- Hearings planned for October 27 and November 3, 2003, postponement, **10**:3
- LaViolette report to remain confidential, **2**:4
- Organization meeting, **1**:4-6,9-19
- Senator Jaffer to draft a letter of response to Margaret Gadwa, **10**:4
- Senator Rossiter to be Chair for today's meeting, **2**:5
- Senators Beaudoin, LaPierre and Maheu as well as the Clerk of the Committee to travel on a fact-finding mission to Geneva and Strasbourg and their expenses to be reimbursed, **6**:4
- Orders of reference
- American Convention on Human Rights, Canada's adherence, **1**:3; **2**:3
- Human rights, specific concerns, examination, **5**:3
- On-reserve matrimonial real property, **5**:3-4
- Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, **3**:3
- Procedure, **2**:13-6
- Reports to Senate
- Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights*, **4**:4
- Expenses incurred during the First Session of the Thirty-seventh Parliament, **1**:8
- Hard (A) Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve: Interim Report*, **10**:5
- Report of the Delegation of the Standing Senate Committee on Human Rights on its Fact-Finding Mission to Geneva, Switzerland and Strasbourg, France, October 10-17, 2003, **10**:5

### SENATORS

**Beaudoin, Hon. Gérald A., Acting Chairman of the Committee (Issue 8)**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, **3**:10-1, **14**:6-21,25-6,32-4

Budget, adoption, **6**:67

Committee, procedure, **2**:13-6

Draft budget, **2**:8-13

Future business, **1**:20-4

On-reserve matrimonial real property, **5**:20-5,39-40; **6**:15-7,27-8, **40**:1-47,57-8,64-5; **7**:20-1,45-6,64-5; **8**:9-10,27,33-8; **9**:11-13,23-4

Organization meeting, **1**:9-19

## SÉNAT DU CANADA

Droits de la personne,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2002-2003

### INDEX

(Fascicules 1-10 inclusivement)

**Les numéros en caractères gras indiquent les fascicules.**

**R:** Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

### COMITÉ

#### **Droits de la personne, Comité sénatorial permanent**

- Motions et conventions
- Audiences du 27 octobre et du 3 novembre 2003, annulation, **10**:3
- Budget, adoption, **6**:67
- Ébauche de budget, **2**:4-13; **6**:4
- Ébauche de rapport, adoption et dépôt, **4**:3
- Greffière communiquera avec Allan Gotlieb, John McEvoy et Don Fleming pour les convier à la réunion du 31 mars 2003, **2**:6
- Projet de rapport de la délégation qui s'est rendue à Genève et à Strasbourg, approbation et présentation au Sénat, **10**:4
- Projet de rapport provisoire modifié, adoption, et examen de la version finale, **10**:4
- Projet d'ordre du jour et travaux futurs, **5**:5-7
- Rapport de Nicole LaViolette demeurerà confidentiel, **2**:4
- Réunion d'organisation, **1**:4-6,9-19
- Sénateur Jaffer rédigera une lettre-réponse à l'intention de Margaret Gadwa, **10**:4
- Sénateur Rossiter présidera la séance d'aujourd'hui, **2**:5
- Sénateurs Beaudoin, LaPierre et Maheu, de même que la greffière du comité, partiront en mission d'enquête à Genève et à Strasbourg et leurs dépenses seront remboursées, **6**:4
- Ordres de renvoi
- Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, **5**:3-4
- Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, **1**:3; **2**:3
- Droits de la personne, intérêts spécifiques, examen, **5**:3
- Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, **3**:3
- Procédure, **2**:13-6
- Rapports au Sénat
- Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA: l'adhésion du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, **4**:4
- Dépenses encourues au cours de la première session de la trente-septième législature, **1**:8
- Lit (Un) souvent trop dur et sans confort: les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves: rapport intérimaire*, **10**:5
- Rapport de la délégation du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur sa mission d'information à Genève (Suisse) et Strasbourg (France), 10-17 octobre 2003, **10**:5
- Travaux futurs, **1**:6-7,18-25

### SÉNATEURS

#### **Beaudoin, honorable Gérald A., président suppléant du Comité (fascicule 8)**

- Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, **5**:20-5,39-40; **6**:15-7,27-8,40-1,47,57-8,64-5; **7**:20-1,45-6,64-5; **8**:9-10,27,33-8; **9**:11-13,23-4
- Budget, adoption, **6**:67
- Comité, procédure, **2**:13-6
- Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, **3**:10-1,14-6,21-2,25-6,32-4

**Beaudoin, Hon. Gérald A., Acting Chairman of the Committee (Issue 8)***- Cont'd*Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, 3:48-9**Chalifoux, Hon. Thelma J.**

On-reserve matrimonial real property, 5:25-6; 7:51-2,67; 8:16-7,34-6

**Chaput, Hon. Maria**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:37-8

Draft budget, 2:12-3

On-reserve matrimonial real property, 5:38; 6:20-1,65-6; 7:30

Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, 3:50**Ferretti Barth, Hon. Marisa**

Draft budget, 2:7-8,13

On-reserve matrimonial real property, 5:33-5; 6:25-7,66-7; 7:29,67;

9:28-30

**Fraser, Hon. Joan**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:12-6,23

Future business, 1:19-24

Organization meeting, 1:9-19

**Jaffer, Hon. Mobina S.B.**

On-reserve matrimonial real property, 5:17-21,38-9; 6:17-8,42-3,61-2; 7:46,50-1,54,67; 8:11-2,17,27-9

**Joyal, Hon. Serge**

On-reserve matrimonial real property, 5:28-31; 6:21-5,43-7,58-60,64-5; 7:25-8,45-50,67-9; 8:12-9,29-34,37; 9:14-21,24-8

**Kinsella, Hon. Noël A.**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:34-6

**LaPierre, Hon. Laurier L.**

Budget, adoption, 6:67

Future business, 1:21-5

On-reserve matrimonial real property, 6:16-20,27,47,63-5; 7:13, 22-4,46,52-5,65-6

Organization meeting, 1:9-19

**Maheu, Hon. Shirley, Chairman of the Committee**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:15-7,23,31,36-40

Budget, adoption, 6:67

Committee procedure, 2:13-5

Draft budget, 2:7-13

Future business, 1:19-25

On-reserve matrimonial real property, 5:9,13,38,41; 6:5-6,17,30,47; 7:5-6,9,24,28,46,54-5,69; 8:4-5,15-6; 9:11,21,28

Organization meeting, 1:9-19

Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, 3:48-50**Poy, Hon. Vivienne**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:24-5

Future business, 1:20-1

On-reserve matrimonial real property, 5:35-8

Organization meeting, 1:10,15-7

Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, 3:50**Rossiter, Hon. Eileen, Deputy Chairman of the Committee**

American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:14,17

Committee, procedure, 2:14

Draft budget, 2:7-8,11-2

**SUBJECTS****American Convention on Human Rights, Canada's adherence**

Canadian government, concerns, 4R:39-40

**Beaudoin, honorable Gérald A., président suppléant du Comité (fascicule 8) - Suite**

Ébauche de budget, 2:8-13

Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, 3:48-9

Réunion d'organisation, 1:9-19

Travaux futurs, 1:20-4

**Chalifoux, honorable Thelma J.**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:25-6; 7:51-2,67; 8:16-7,34-6

**Chaput, honorable Maria**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:38; 6:20-1,65-6; 7:30

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:37-8

Ébauche de budget, 2:12-3

Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, 3:50**Ferretti Barth, honorable Marisa**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:33-5; 6:25-7, 66-7; 7:29,67; 9:28-30

Ébauche de budget, 2:7-8,13

**Fraser, honorable Joan**

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:12-6,23

Réunion d'organisation, 1:9-19

Travaux futurs, 1:19-24

**Jaffer, honorable Mobina S.B.**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:17-21,38-9; 6:17-8,42-3,61-2; 7:46,50-1,54,67; 8:11-2,17,27-9

**Joyal, honorable Serge**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:28-31; 6:21-5,43-7,58-60,64-5; 7:25-8,45-50,67-9; 8:12-9,29-34,37; 9:14-21,24-8

**Kinsella, honorable Noël A.**

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:34-6

**LaPierre, honorable Laurier L.**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:16-20,27,47, 63-5; 7:13,22-4,46,52-5,65-6

Budget, adoption, 6:67

Réunion d'organisation, 1:9-19

Travaux futurs, 1:21-5

**Maheu, honorable Shirley, présidente du Comité**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:9,13,38,41; 6:5-6,17,30,47; 7:5-6,9,24,28,46,54-5,69; 8:4-5,15-6; 9:11,21,28

Budget, adoption, 6:67

Comité, procédure, 2:13-5

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:15-7,23,31,36-40

Ébauche de budget, 2:7-13

Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, 3:48-50

Réunion d'organisation, 1:9-19

Travaux futurs, 1:19-25

**Poy, honorable Vivienne**

Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:35-8

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:24-5

Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, 3:50

Réunion d'organisation, 1:10,15-7

Travaux futurs, 1:20-4

**American Convention on Human Rights, Canada's adherence – Cont'd**

Canada already subject to jurisdiction of Inter-American Commission, 4R:41-2

Ratification will have little impact on Canadians, 4R:40

Ratification will raise issue of jurisdiction of Inter-American Court, 4R:40

Committee, conclusions and recommendations, 4R:58-62

Court cases

*Baby Boy*, 3:28,32-4

*Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, 3:14

*Miami Herald Publishing Company v. Tornillo*, 3:8-10

*Morgentaler*, 3:32

*New York Times v. Sullivan*, 3:16-7

*Red Lion Broadcasting Company Incorporated v. The Federal Communications Commission*, 3:7

*RJR-MacDonald*, 3:27

*Slaight Communications*, 3:27

*Tremblay v. Daigle*, 3:32

Drafting, Canadian contribution, 3:31

History

Canada, entry into the OAS, 4R:10-2

Canada, links with the Americas, 4R:8-10

Human rights system, 3:18-20

Legal instruments, 4R:13

American Convention on Human Rights and additional Protocols, 4R:15

Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 4R:15-7

Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty, 4R:17

Inter-American Declaration of the Rights and Duties of Man, 4R:13-5

Other Inter-American Conventions

Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, 4R:18-9

Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities, 4R:19-20

Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, 4R:19

Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, 4R:18

Monitoring bodies

Inter-American Commission on Human Rights

Functions, 4R:21-2

History, 4R:20-1

Inter-American Court of Human Rights, 4R:23

Advisory jurisdiction, 4R:23-4

Contentious jurisdiction, 4R:24-6

Protection and redress, mechanisms

Inter-American Commission, individual petition process, 4R:31-2

Case, recommendations or referral to the Court, 4R:29-30

Friendly settlement procedure, 4R:28-9

Petition, filing, 4R:26-8

Inter-American Commission, reports

Annual report, 4R:33-4

Country reports, 4R:34-5

State reports, 4R:33

Inter-American Court, recourse, 4R:35-6

Advisory opinions, requests, 4R:38-9

Contentious cases, 4R:36-7

Court's decisions, enforcement, 4R:37-8

Implementation, 3:19,22-3

Interpretive declarations and reservations, 3:31; 4R:51-5

Non-governmental witnesses, concerns

Equality rights (Article 24), 4R:48-9

Federal clause (Article 28), 3:29-30,35-6; 4R:49-51

Freedom of expression and prohibition of prior censorship (Article 13), 3:13-7; 4R:44-5

Nationals, expulsion (Article 22(5)), 4R:47-8

Property rights, 3:27; 4R:47

Right of reply (Article 14), 3:6-17,21-7; 4R:45-7

Right to life, 3:27-9,32-5; 4R:42-4

Interpretive declaration or reservation, 3:19-21,24-5; 4R:44

Ratification

Advantages, 3:17-9,30,37-9

American Convention, greater precision, 4R:58

Americas, women's rights, increased protection, 4R:57

**Rossiter, honorable Eileen, vice-présidente du Comité**

Comité, procédure, 2:14

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:14,17

Ébauche de budget, 2:7-8,11-2

**SUJETS****Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA: l'adhésion du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme**

Conclusions et recommandations, 4R:3,59-63

Texte, 4R:i-vi,1-8

**Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve**

Canada, engagements internationaux, 7:10-11,43; 8:26; 10R:29-33

Cercles de détermination de la peine, 6:42-3

Charte canadienne des droits et libertés, application, 6:21-3,27,51,63-4; 10R:39-40

Contexte juridique, 5:16-7; 6:6-7

Terres de réserve, statut et droit applicable, 5:10,20-3; 6:6-11,15-7,27-8; 7:45-6; 8:9; 10R:14-8

Dispositions constitutionnelles, 5:28-9; 6:63-5; 9:14-7; 10R:26-7

Entants

Définition, 6:62-3

Droits, 7:25-7,64-5

Femmes

Âgées, 5:33-5

Conditions socio-économiques, 5:35; 6:13-4; 7:56,62

Droits, 5:33-4; 6:18-20,25-6,48-9,63

Métisses, statut, 6:59-60

Réserve d'origine, réintégration, 8:16-9

Femmes et enfants, conséquences, 5:25; 6:11-4,31-2,37,49; 7:13-9,26; 35-7,42-4; 8:17,23-5; 9:8-9,22-3; 10R:9-10,32-3

Gouvernement fédéral, responsabilité de fiduciaire, 7:27-8; 8:15,26-7,32-7; 9:17-9; 10R:27-9

Hommes, mentalité, 7:65-7

Hommes et femmes, égalité, 5:20-1; 6:15-6,21-7,40-2,57-9,65-6; 7:40; 8:29-33,36-7

Indiens, Loi, 9:24-5; 9:6,10-3,23; 10R:11

Jurisprudence, 8:20-3

Association des femmes autochtones du Canada, poursuite, 9:7

*B.C. Native Women's Society c. Canada*, 7:30-2; 8:7-8,14-5,20,32

*Bandé indienne Wewakum c. Canada*, 9:17; 10R:28

*Derrickson c. Derrickson et Paul c. Paul*, 5:16,21-2; 6:10-1,27-30; 7:31; 8:27; 9:8; 10R:17-8

*Guérin c. La Reine*, 10R:28

*Mitchell*, 9:16-7

*Perron*, 9:16-7

*Powley*, 9:14-5

*R. c. Sparrow*, 10R:27-8

Mariages et unions de fait, 5:12; 6:20; 7:40; 8:28

Métis, droits, 6:60-1

Nisga'a, traité, 7:52; 8:34-5

Peuples autochtones

Colonisation, effets, 9:5-7

Droits, 7:67-8

Mode de vie avant la période de la colonisation, 9:4-5

Problèmes connexes, 10R:12-3,33

Bandé, appartenance, 5:25,28,35-8; 6:13; 7:16; 10R:35-7

Distribution des terres selon la coutume, 10R:38-9

Éducation, 5:27-8,39-41

Manque d'information, 6:25-6; 10R:37-8

Recours judiciaire, 6:11; 7:39; 8:20-3; 10R:38

Résidence, logement, 5:18-9; 6:12-3,46; 7:34,38-40; 8:8,25; 10R:34-5

Respect de la loi, 6:11,46; 7:34

Violence familiale, 5:18-9,25; 6:11; 7:39,57-60,67; 8:12

Projet de loi C-7 - Gouvernance des premières nations, Loi, 5:25-8; 8:34-6

Projet de loi C-19 - Gestion financière et statistique des premières nations, Loi, 5:32

Recherche et études, 5:10-5,38-9; 6:11-2; 7:32-4,61,67; 8:25

**American Convention on Human Rights, Canada's adherence – Cont'd**

Ratification – *Cont'd*  
 Advocates – *Cont'd*  
 Canadians, human rights, increased protection, 4R:56-7  
 Inter-American system, strengthening, 4R:55-6  
 United States and Caribbean participation, stimulation, 4R:58  
 Implications, 3:10-1,29,38  
 Provinces, 3:36,39-40  
 Recommendations, alternative, 3:21,29-30  
 Right of every citizen to participate in government, 3:36-7

**Canada, international obligations within the United Nations, fact-finding mission**

Geneva, 10R:3  
 International Committee of the Red Cross, 10R:7-8  
 International Covenant on Civil and Political Rights, compliance, 10R:4-5  
 International Parliamentary Union (UPI), 10R:6  
 NGO Round Table on International Human Rights, 10R:6-7  
 Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, 10R:3-4  
 Office of the U.N. High Commissioner for Refugees, 10R:6  
 World Health Organization (WHO), 10R:7  
 World Trade Organization (WTO), 10R:7  
 Mission, purpose, 10R:2-3  
 Strasbourg  
 European Court of Human Rights, 10R:2,8-9  
 European Social Charter, application, 10R:9-11  
 Parliamentary Assembly, 10R:8-9

**Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights**

Conclusions and recommendations, 4R:3,58-62  
 Text, 4R:ii-vi,1-82

**Hard (A) Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve: Interim Report**

Preliminary recommendations, 10R:11-2  
 Text, 10R:1-54

**On-reserve matrimonial real property**

Aboriginal peoples  
 Colonization, effects, 9:5-7  
 Rights, 7:67-8  
 Way of life prior to colonization, 9:4-5  
 Bill C-7 – First Nations Governance Act, 5:25-8; 8:34-6  
 Bill C-19 – First Nations Fiscal and Statistical Management Act, 5:32  
 Canada, international obligations, 7:10-11,43; 8:26; 10R:31-5  
 Canadian Charter of Rights and Freedoms, application, 6:21-3,27,51,63-4; 10R:41-2  
 Case law, 8:20-3  
*B.C. Native Women's Society v. Canada*, 7:30-2; 8:7-8,14-5,20,32  
*Derrickson v. Derrickson and Paul v. Paul*, 5:16,21-2; 6:10-1,27-30; 7:31; 8:7,27; 9:8; 10R:21  
*Guérin v. The Queen*, 10R:31  
*Mitchell*, 9:16-7  
 Native Women's Association of Canada, lawsuit, 9:7  
*Perron*, 9:16-7  
*Powley*, 9:14-5  
*R. v. Sparrow*, 10R:30  
*Wewakum Indian Band v. Canada*, 9:17; 10R:31  
 Children  
 Definition, 6:62-3  
 Rights, 7:25-7,64-5  
 Constitutional provisions, 5:28-9; 6:63-5; 9:14-7; 10R:28-30  
 Federal government, fiduciary responsibility, 7:27-8; 8:15,26-7,32-7; 9:17-9; 10R:30-1  
 Indian Act, 6:24-5; 9:6,10-3,23; 10R:15  
 Land management, 6:7-8,27-34,37-8,50; 7:11,14,31-3,43-4,456-7; 8:7-8,25-6; 10R:14  
 Agreements on self government, 10R:26-8  
 Certificate of possession (CP), certificate of occupation (CO), 5:19-20; 6:9,17-8,31,45; 7:31,50,53; 8:5-6,10-1,24; 10R:22  
 Common or band lands, 6:8-9; 8:6  
 Custom land allotment, 5:12; 6:9,20-1; 7:35; 8:6; 10R:23-5

**Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve - Suite**

Recommandations, 8:8-9  
 Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island (AWAPEI), 7:6-9  
 Alberta Aboriginal Women's Society, 7:45  
 Association des femmes autochtones du Canada (NWAC), 6:50-1  
 Association des femmes autochtones du Québec, 7:13  
 British Columbia Native Women's Society, 7:33-5  
 Conseil provincial des femmes au Manitoba, 7:40-2  
 Indigenous Bar Association, 6:56-7  
 National Aboriginal Women's Association (NAWA), 6:29,34-5  
 Native Women's Association des Territoires du Nord-Ouest, 7:58,64,77  
 Solutions possibles, 5:11-6,23-4,29-33; 6:36-57,61-2,66-7; 7:7-24,28,32-5,40-2,46-51,54-5,61-4,68-9; 8:9-14,28-9; 9:8-15,19-24,27-9; 10R:14,40-3  
 Indiens, Loi, modifications, 7:12-3,20-1,29,36,42,45,53; 8:34-6; 10R:44-6  
 Loi distincte, adoption, 10R:46  
 Mesures législatives immédiates et temporaires, 10R:43-8  
 Solutions à plus long terme, 10R:46-8  
 Terres, gestion, 6:7-8,27-34,37-8,50; 7:11,14,31-3,43-4,56-7; 8:7-8,25-6; 10R:10  
 Accords sur l'autonomie gouvernementale, 10R:23-5  
 Certificat de possession, certificat d'occupation, 5:19-20; 6:9,17-8,31,45,7:31,50,53; 8:5-6,10-1,24; 10R:18-9  
 Code foncier, 8:13-8; 10R:22-3  
 Distribution des terres selon la coutume, 5:12; 6:9,20-1; 7:35; 8:6; 10R:20-1  
 Gestion des terres des premières nations, Loi, 5:24-5; 6:33-4; 7:51-2; 8:6-7,12-3; 10R:22-3  
 Indiens, Loi, 6:8,30; 7:11; 8:5; 9:9-10; 10R:18-9  
 Manitoba, 7:38  
 Première nation Nipissing, 9:22,25-30  
 Terres communes ou appartenant à la bande, 6:8-9; 8:6

**Canada, obligations internationales au sein des Nations Unies, mission d'information**

Genève, 10R:3  
 Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, 10R:4  
 Comité international de la Croix-Rouge, 10R:8  
 Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 10R:6-7  
 Organisation mondiale de la santé (OMS), 10R:8  
 Organisation mondiale du travail (OMT), 10R:7  
 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, respect, 10R:5-6  
 Table ronde des ONG sur les droits humains internationaux, 10R:7  
 Union parlementaire internationale (UPI), 10R:6  
 Mission, objet, 10R:2-3  
 Strasbourg  
 Assemblée parlementaire, 10R:9  
 Charte sociale européenne, application, 10R:10-2  
 Cour européenne des droits de l'homme, 10R:2-3,9-10

**Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada**

Comité, conclusions et recommandations, 4R:59-63  
 Déclarations interprétatives et réserves, 3:31; 4R:52-6  
 Droit de tout citoyen à participer au gouvernement, 3:36-7  
 Droits de la personne, système, 3:18-20  
 Autres conventions interaméricaines  
 Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, 4R:19  
 Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, 4R:18-9  
 Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes, 4R:19-20  
 Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées, 4R:20  
 Instruments juridiques, 4R:13  
 Convention américaine relative aux droits de l'homme et protocoles additionnels, 4R:15  
 Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort, 4R:17-8  
 Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culture, 4R:16-7

**On-reserve matrimonial real property – Cont'd**

Land management – *Cont'd*  
 First Nations Land Management Act (FNLMA), 5:24-5; 6:33-4; 7:51-2; 8:6-7,12-3; 25-6  
 Indian Act, 6:8,30; 7:11; 8:5; 9:9-10; 10R:21-3  
 Land codes, 8:13-8; 10R:25-6  
 Manitoba, 7:38  
 Nipissing First Nation, 9:22,25-30  
 Legal context, 5:16-7; 6:6-7  
 Reserve land, status and applicable law, 5:10,20-3; 6:6-11,15-7,27-8; 7:45-6; 8:9; 10R:18-21  
 Marriage and common-law relationships, 5:12; 6:20; 7:40; 8:28  
 Men, mentality, 7:65-7  
 Men and women, equality, 5:20-1; 6:15-6,21-7,40-2,57-9,65-6; 7:40; 8:29-33,36-7  
 Metis, rights, 6:60-1  
*Nisga'a Treaty*, 7:52; 8:34-5  
 Possible solutions, 5:11-6,23-4,29-33; 6:36-57,61-2,66-7; 7:7-24,28,32-5,40-2,46-51,54-5,61-4,68-9; 8:9-14,28-9; 9:8-15,19-24,27-9; 10R:17-8,42-5  
 Immediate and temporary legislative measures, 10R:45-6  
 Indian Act, amendments, 7:12-3,20-1,29,36,42,45,53; 8:34-6; 10R:46-8  
 Longer term solutions, 10R:48-9  
 Passing a separate act, 10R:48  
 Recommendations, 8:8-9  
 Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island (AWAPEI), 7:6-9  
 Alberta Aboriginal Women's Society, 7:45  
 British Columbia Native Women's Society, 7:33-5  
 Indigenous Bar Association, 6:56-7  
 National Aboriginal Women's Association (NAWA), 6:29,34-5  
 Native Women's Association of Canada (NWAC), 6:50-1  
 Native Women's Association of the NWT, 7:58,64,67  
 Provincial Council of Women of Manitoba, 7:40-2  
 Quebec Native Women's Association, 7:13  
 Related problems, 10R:15-7,36  
 Band membership, 5:25,28,35-8; 6:13; 7:16; 10R:37-9  
 Custom land allotment, 10R:40-1  
 Education, 5:27-8,39-41  
 Enforcement, 6:11,46; 7:34  
 Family violence, 5:18-9,25; 6:11; 7:39,57-60,67; 8:12  
 Lack of information, 6:25-6; 10R:39-40  
 Legal recourse, 6:11; 7:39; 8:20-3; 10R:40  
 Residency, housing, 5:18-9; 6:12-3,46; 7:34,38-40; 8:8,25; 10R:36-7  
 Research and studies, 5:10-5,38-9; 6:11-2; 7:32-4,61,67; 8:25  
 Sentencing circles, 6:42-3  
 Women  
   Elderly, 5:33-5  
   Home reserve, ability to return, 8:16-9  
   Metis, status, 6:59-60  
   Rights, 5:33-4; 6:18-20,25-6,48-9,63  
   Socio-economic conditions, 5:35; 6:13-4; 7:56,62  
   Women and children, effect, 5:25; 6:11-4,31-2,37,49; 7:13-9,26,35-7,42-4; 8:17,23-5; 9:8-9,22-3; 10R:13-4,35

*Report of the Delegation of the Standing Senate Committee on Human Rights on its Fact-Finding Mission to Geneva, Switzerland and Strasbourg, France, October 10-17, 2003*  
 Text, 10R:1-17

*Report on the Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*  
 Contents and conclusions, 3:43-50  
 Context, 3:41-2  
 Methodology, 3:42-3  
 Scope, 3:48-50

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Ahenakew, JoAnne**, Alberta Aboriginal Women's Society  
 On-reserve matrimonial real property, 7:43-6

**Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada - Suite**

Droits de la personne, système - *Suite*  
 Instruments juridiques - *Suite*  
   Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme, 4R:13-5  
 Organismes de contrôle  
   Commission interaméricaine des droits de l'homme  
     Fonctions, 4R:22-3  
     Historique, 4R:21  
   Cour interaméricaine des droits de l'homme, 4R:23-4  
     Compétence consultative, 4R:24-5  
     Compétence contentieuse, 4R:25-7  
 Protection et réparation, mécanismes  
   Commission interaméricaine, processus de communication individuelle, 4R:32-3  
   Cause, recommandations ou renvoi à la Cour, 4R:30-1  
   Communication, dépôt, 4R:27-9  
   Règlement à l'amiable, procédure, 4R:29-30  
 Commission interaméricaine, rapports  
   États, rapports, 4R:34  
   Rapport annuel, 4R:34-5  
   Rapports spéciaux, 4R:35-6  
 Cour interaméricaine, recours, 4R:37  
   Affaires litigieuses, 4R:37-8  
   Avis consultatifs, demandes, 4R:39-40  
   Cour, décisions, exécution, 4R:38-9  
 Gouvernement canadien, préoccupations, 4R:40-1  
 Canada déjà assujetti à la compétence de la Commission interaméricaine, 4R:42-3  
 Ratification aura peu d'incidence sur les Canadiens, 4R:41  
 Ratification soulèvera la question de la compétence de la Cour interaméricaine, 4R:41-2  
 Historique  
   Canada, entrée dans l'OEA, 4R:10-2  
   Canada, liens avec les Amériques, 4R:8-10  
 Jurisprudence  
   *Baby Boy*, 3:28,32-4  
   *Dagenais c. Canadian Broadcasting Corp.*, 3:14  
   *Miami Herald Publishing Company c. Tornillo*, 3:8-10  
   *Morgentaler*, 3:32  
   *New York Times c. Sullivan*, 3:16-7  
   *Red Lion Broadcasting Company Incorporated c. The Federal Communications Commission*, 3:7  
   *RJR-MacDonald*, 3:27  
   *Slaight Communications*, 3:27  
   *Tremblay c. Daigle*, 3:32  
 Mise en œuvre, 3:19,23-3  
 Ratification  
   Avantages, 3:17-9,30,37-9  
   Amériques, droits des femmes, protection accrue, 4R:58  
   Canadiens, droits de la personne, protection accrue, 4R:57-8  
   Convention américaine, plus grande précision, 4R:59  
   États-Unis et Antilles, participation, stimulation, 4R:59  
   Système interaméricain, renforcement, 4R:56-7  
 Implications, 3:10-1,29,38  
 Provinces, 3:36,39-40  
 Recommandations, solution de rechange, 3:21,29-30  
 Rédaction, contribution canadienne, 3:31  
 Témoins non gouvernementaux, préoccupations  
   Clause fédérale (Article 28), 3:29-30,35-6; 4R:51-2  
   Droit à la vie, 3:27-9,32-5; 4R:43-5  
     Déclaration interprétable ou réserve, 3:19-21,24-5; 4R:45  
   Droit de propriété, 3:27; 4R:48  
   Droit de réponse (Article 14), 3:6-17,21-7; 4R:46-8  
   Droits à l'égalité (Article 24), 4R:49-51  
   Ressortissants, expulsion (Article 22(5)), 4R:49  
   Liberté d'expression et interdiction de censure préalable (Article 13), 3:13-7; 4R:45-6

*Lit (Un) souvent trop dur et sans confort: les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves: rapport intérimaire*

Recommandations préliminaires, 10R:7-8  
 Texte, 10R:1-53

**Audette, Michèle**, Quebec Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:9-13,21-6,29

**Bantey, Mark**, Gowling Lafleur Henderson  
American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:6-17

**Chartrand, Larry**, Indigenous Bar Association  
On-reserve matrimonial real property, 6:51-2,57-9,64-7

**Cornet, Wendy**, Special Adviser, Indian Affairs and Northern Development Department  
On-reserve matrimonial real property, 5:16-9,23,33-4,37; 6:7-11,14-6,23-8

**Dolphus, Gina**, President, Native Women's Association of the N.W.T.  
On-reserve matrimonial real property, 7:55-8,66-70

**Eberts, Mary** (Personal presentation)  
On-reserve matrimonial real property, 9:7-21

**Fleming, Don**, Professor, University of New Brunswick, Faculty of Law  
American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:29-40

**Fleming, Elizabeth**, Past President, Provincial Council of Women of Manitoba  
On-reserve matrimonial real property, 7:36-42,48-50

**George, Dorothy**, President, Newfoundland Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:13-20,24

**Ginnish, Sandra**, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch, Indian Affairs and Northern Development Department  
On-reserve matrimonial real property, 5:13-20,34-9; 6:6-7,11-26

**Gravel, Line**, Clerk of the Committee  
Committee, procedure, 2:13  
Draft budget, 2:9-12  
Future business, 1:24  
Organization meeting, 1:9-11

**Harrington, Joanna**, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario, Canadian Lawyers for International Human Rights  
American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:17-26

**Jacobs, Bev** (Personal presentation)  
On-reserve matrimonial real property, 9:4-7,12-3,16-21

**Jones, Roger**, Legal Counsel, Assembly of First Nations  
On-reserve matrimonial real property, 6:41-2,45-7

**Kipping, Kerry**, Acting Director General, Land and Environment Branch, Indian Affairs and Northern Development Department  
On-reserve matrimonial real property, 6:7-9,17-8,27

**Larose, Serge**, Senior Adviser, Retired Former Manager, Lands and Environment Branch, Indian and Northern Affairs Department  
On-reserve matrimonial real property, 6:17,21,27

**LaViolette, Nicole**, Assistant Professor, Law Faculty, Common Law Section, University of Ottawa  
Report on the *Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded*, 3:41-50

**Lewis, Sherry**, Native Women's Association of Canada  
On-reserve matrimonial real property, 6:47-51,61-3

**Lightning, Toni**, Provincial Council of Women of Manitoba  
On-reserve matrimonial real property, 7:42,53-5

**McEvoy, John**, Professor, University of New Brunswick, Faculty of Law  
American Convention on Human Rights, Canada's adherence, 3:26-9,32-41

**Rapport de la délégation du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur sa mission d'information à Genève (Suisse) et Strasbourg (France), 10-17 octobre 2003**  
Texte, 10R:1-18

**Rapport intitulé Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré**  
Contenu et conclusions, 3:43-50  
Contexte, 3:41-2  
Méthodologie, 3:42-3  
Portée, 3:48-50

## TÉMOINS ET CONSEILLERS

**Ahenakew, JoAnne**, Alberta Aboriginal Women's Society  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:43-6

**Audette, Michèle**, Association des femmes autochtones du Québec  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:9-13,21-6,29

**Bantey, Mark**, Gowling Lafleur Henderson  
Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:6-17

**Chartrand, Larry**, Indigenous Bar Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:51-2,57-9,64-7

**Cornet, Wendy**, conseillère spéciale, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:16-9,23,33-4,37; 6:7-11,14-6,23-8

**Dolphus, Gina**, présidente, Native Women's Association of the N.W.T.  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:55-8,66-70

**Eberts, Mary** (présentation personnelle)  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 9:7-21

**Fleming, Don**, professeur, University of New Brunswick, Faculté de droit  
Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:29-40

**Fleming, Elizabeth**, présidente sortante, Provincial Council of Women of Manitoba  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:36-42,48-50

**George, Dorothy**, présidente, Newfoundland Native Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:13-20,24

**Ginnish, Sandra**, directrice générale, Direction des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:13-20,34-9; 6:6-7,11-26

**Gravel, Line**, greffière du Comité  
Comité, procédure, 2:13  
Ébauche de budget, 2:9-12  
Réunion d'organisation, 1:9-11  
Travaux futurs, 1:24

**Harrington, Joanna**, professeure adjointe, Faculté de droit, University of Western Ontario, Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde  
Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:17-26

**Jacobs, Bev** (présentation personnelle)  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 9:4-7,12-3,16-21

**Jones, Roger**, conseiller juridique, Assemblée des Premières nations  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:41-2,45-7

- McIvor, Sharon Donna** (Personal presentation)  
On-reserve matrimonial real property, 8:19-37
- McKay, Céleste**, Native Women's Association of Canada  
On-reserve matrimonial real property, 6:59-60,65
- Montour, Martha**, Legal Counsel, National Aboriginal Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 6:40-3
- Morin, Irene** (Personal presentation)  
On-reserve matrimonial real property, 8:5-19
- Nahane, Teressa**, British Columbia Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:30-5,45-55
- Nault, Robert D.**, Minister of Indian and Northern Affairs  
On-reserve matrimonial real property, 5:9-13,18-28,31-42
- Panasse-Mayer, Margaret** (Personal presentation)  
On-reserve matrimonial real property, 9:21-30
- Paul, Pam**, President, National Aboriginal Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 6:29-35,42-3,46
- Peters, Dorris**, British Columbia Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:35-6,48,55,69
- Pierre, Marlene**, Board Member, Ontario Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:59-66
- Sandy, Nancy**, Indigenous Bar Association  
On-reserve matrimonial real property, 6:52-7,61-6
- Sark, Marilyn**, President, Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island  
On-reserve matrimonial real property, 7:6-9,23-4
- Smith, Tiffany**, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee, Assembly of First Nations  
On-reserve matrimonial real property, 6:35-40
- Soroka, Diane**, Counsel, Quebec Native Women's Association  
On-reserve matrimonial real property, 7:26
- Kipping, Kerry**, directeur général intérimaire, Direction générale des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:7-9,17-8,27
- Larose, Serge**, conseiller principal, ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:17,21,27
- LaViolette, Nicole**, professeure adjointe, Faculté de droit, Section Common Law, Université d'Ottawa  
Rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, 3:41-50
- Lewis, Sherry**, Association des femmes autochtones du Canada  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:47-51,61-3
- Lightning, Toni**, Provincial Council of Women of Manitoba  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:42,53-5
- McEvoy, John**, professeur, University of New Brunswick, Faculté de droit  
Convention américaine relative aux droits de l'homme, adhésion du Canada, 3:26-9,32-41
- McIvor, Sharon Donna** (présentation personnelle)  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 8:19-37
- McKay, Céleste**, Association des femmes autochtones du Canada  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:59-60,65
- Montour, Martha**, conseillère juridique, National Aboriginal Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:40-3
- Morin, Irene** (présentation personnelle)  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 8:5-19
- Nahane, Teressa**, British Columbia Native Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:30-5,45-55
- Nault, Robert D.**, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 5:9-13,18-28,31-42
- Panasse-Mayer, Margaret** (présentation personnelle)  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 9:21-30
- Paul, Pam**, présidente, National Aboriginal Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:29-35,42-3,46
- Peters, Dorris**, British Columbia Native Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:35-66,48,55,69
- Pierre, Marlene**, membre du conseil, Ontario Native Women's Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:59-66
- Sandy, Nancy**, Indigenous Bar Association  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:52-7,61-6
- Sark, Marilyn**, présidente, Aboriginal Women's Association of Prince Edward Island  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:6-9,23-4
- Smith, Tiffany**, coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du Comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations, Assemblée des Premières nations  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 6:35-40
- Soroka, Diane**, avocate, Association des femmes autochtones du Québec  
Biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve, 7:26







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5*



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des:  
TPSGC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5







